



Direkte Demokratie in Hamburg

Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung

Herausgegeben von Andreas Dressel, Gerhard Fuchs, Jürgen Warmke

Direkte Demokratie in Hamburg

Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung

Herausgegeben von
Andreas Dressel
Gerhard Fuchs
Jürgen Warmke

Direkte Demokratie in Hamburg

Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung

Herausgegeben von

Andreas Dressel

Gerhard Fuchs

Jürgen Warmke

Die Landeszentrale für politische Bildung ist Teil der Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg. Ein pluralistisch zusammengesetzter Beirat sichert die Überparteilichkeit der Arbeit.

Zu den Aufgaben der Landeszentrale gehören:

- Herausgabe eigener Schriften
- Erwerb und Ausgabe von themengebundenen Publikationen
- Koordination und Förderung der politischen Bildungsarbeit
- Beratung in Fragen politischer Bildung
- Zusammenarbeit mit Organisationen und Vereinen
- Finanzielle Förderung von Veranstaltungen politischer Bildung
- Veranstaltung von Rathausseminaren zur politischen Bildung für besondere Zielgruppen
- Öffentliche Veranstaltungen

Unser Angebot richtet sich an alle Hamburgerinnen und Hamburger. Die Informationen und Veröffentlichungen können Sie während der Öffnungszeiten des Informationsladens, in der Regel kostenlos, abholen. Gegen eine Bereitstellungspauschale von 15 € pro Kalenderjahr erhalten Sie bis zu fünf Bücher aus einem zusätzlichen Publikationsangebot.

Die Landeszentrale Hamburg arbeitet mit den Landeszentralen der anderen Bundesländer und der Bundeszentrale für politische Bildung zusammen. Unter der gemeinsamen Internet-Adresse www.politische-bildung.de werden alle Angebote erfasst

Die Büroräume befinden sich in der
Dammthorstraße 14, 5. OG., 20354 Hamburg

Erreichbarkeit:

Telefon: 040/42823-4808

Telefax: 040/42823-4813

E-Mail: PolitischeBildung@bsb.hamburg.de

www.hamburg.de/politische-bildung

Der Informationsladen ist im
Dammthorwall 1, 20354 Hamburg

Öffnungszeiten:

Mo bis Do: 12.30–17.00 Uhr,

Fr: 12.30–16.30 Uhr

© Landeszentrale für politische Bildung;
Hamburg 2014

Redaktion: Dr. Rita Bake

Die Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Landeszentrale für politische Bildung, Hamburg dar. Für die inhaltlichen Aussagen der namentlich gekennzeichneten Beiträge tragen die jeweiligen Autorinnen und Autoren und nicht die Herausgeber die Verantwortung.

Bildnachweis:

Nur die Abbildungen auf S. 59 sind vom Autor dieses Beitrags ausgewählt. Alle übrigen Fotos sind durch die Redaktion der Landeszentrale für politische Bildung ausgewählt.

Titel: Collage Andrea Orth, basierend auf Fotos von Michael Zapf und Asmus Henkel.

Gestaltung, Illustrationen (ohne Infografiken), Herstellung:
Andrea Orth

Druck: Mundschenk, Soltau

ISBN: 978-3-929728-83-5

Inhalt

8 Vorwort

Gerhard Fuchs

12 Direkte Demokratie auf Landesebene

- 14 Vom direktdemokratischen Nachzügler zum
Vorreiter wider Willen?
Spurenlese im Volksgesetzgebungs-Artikel 50 der
Hamburgischen Verfassung
Eine Sicht aus der Rechtswissenschaft

Andreas von Arnould

- 28 Die praktische Durchführung von Volksabstimmungen
Eine Sicht des Landeswahlamtes

Willi Beiß/Oliver Rudolf

- 36 Direkte Demokratie muss zur Hamburger
Staatsräson gehören!
Ein kurzer Rückblick
Eine Sicht aus der Politik

Farid Müller

- 40 Demokratie-Baustelle Hamburg oder Lotta continua –
Der Kampf geht weiter
Eine Sicht von Mehr Demokratie e. V.

Manfred Brandt

- 52 Volksinitiative „Wir wollen lernen!“

Walter Scheuerl

- 62 Volksinitiative UNSER HAMBURG – UNSER NETZ

Manfred Braasch

68 Direkte Demokratie auf Bezirksebene

- 70 Die Reform der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide –
eine Debatte ohne Ende?
Eine Sicht aus der Politik

Andreas Dressel

- 78 Bürgerbegehren – eine Herausforderung an
Kommunalpolitiker und -politikerinnen
Eine Sicht der Bezirksversammlung Wandsbek

Anja Quast

- 86 Alle Macht dem Volke! – Aber wie? Die Bezirksverwaltung
als Dienstleisterin für Bürgerinitiativen
Eine Sicht des Bezirksamtes Altona

Björn Farries/
Jürgen Warmke

- 96 „Ein gewisses Drohpotenzial“ – Bürgerbegehren
verändern die Politik vor Ort auch dann, wenn sie
nicht erfolgreich sind
Eine Sicht der Initiative Mehr Demokratie e. V.

Angelika Gardiner

Inhalt

116 Andere und ergänzende Beteiligungsformen

- | | | |
|-----|---|---------------|
| 118 | Übersicht | Gerhard Fuchs |
| 122 | Zivilgesellschaft und indirekte Bürgerbeteiligung –
Neue Ansätze im Rahmen der Internationalen
Bauausstellung (IBA) Hamburg
Aus der Sicht des Geschäftsführers der IBA Hamburg | Uli Hellweg |

132 Einschätzungen aus dem öffentlichen Leben

- | | | |
|-----|---|---------------|
| 134 | Chancen und Risiken der direkten Demokratie
Eine journalistische Sichtweise | Matthias Iken |
| 142 | Repräsentative und direkte Demokratie –
Effizienz und Wohlfahrt des Allgemeinwesens
Eine Sicht aus der Wirtschaft | Dirck Süß |

150 Schlussbetrachtungen

- | | | |
|-----|-------------------------------------|-----------------|
| 152 | Wie entwickelt sich die Demokratie? | Hans Peter Bull |
|-----|-------------------------------------|-----------------|

158 Anhang

- | | | |
|-----|---|--------------------------|
| 158 | Zahlen – Daten – Fakten
zu Volksabstimmungsverfahren im Zeitraum
der Jahre 1996 bis 2013 | Willi Beiß/Oliver Rudolf |
| 160 | Zahlen – Daten – Fakten
zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden
im Zeitraum der Jahre 1998 bis 2012 | Harald Fritze |
| 168 | Gesetzestexte | |
| 176 | Weiterführende Literatur | |

Vertreter einer ersten Initiative für die Zulassung von Volksgesetzgebung am 14. Juli 1997 vor dem Rathaus



Zehn Jahre später: Vertreterinnen und Vertreter der Initiative „Rettet den Volksentscheid“ vor dem Rathaus, März 2007



Vorwort

Nach dem Ersten Weltkrieg und einer Notverfassung durch das „Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt“ vom 26. März 1919 wurde am 9. Januar 1921 von der Hamburgischen Bürgerschaft eine erste allgemeine „Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ verabschiedet. Sie war der Durchbruch zu einer demokratisch-parlamentarischen Ordnung repräsentativen Charakters.

Die Bürgerschaft bestand damals aus 160 Abgeordneten, die in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wurden – erstmalig auch von Frauen. Diese Volkssouveränität wurde gestärkt durch die Einführung der Instrumente Volksbegehren und Volksentscheid. So konnte sich die Bürgerschaft nicht nur selbst auflösen, sondern durch einen vom Senat erwirkten Volksentscheid aufgelöst werden. Dieses Recht stand dem Senat – mit Einschränkungen – auch gegenüber Beschlüssen der Bürgerschaft zu. Zu beachten waren die Festlegungen, dass ein Volksentscheid einen Beschluss der Bürgerschaft nur dann außer Kraft setzen konnte, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligte, und verschärfend, dass bei Verfassungsänderungen die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich war. Eine Anwendung fanden diese Verfassungsartikel bis zur faktischen Auflösung der Verfassung durch Reichsgesetz vom 9. Dezember 1937 nicht.

Die erste Nachkriegsverfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 sah keine direkte Volksabstimmung vor, während alle anderen Länder der damaligen Bundesrepublik – teilweise schon seit Ende der 1940er Jahre – unterschiedliche Formen unmittelbarer Teilnahme der (Wahl-)Bevölkerung am politischen Willensbildungsprozess in ihren Verfassungen festgeschrieben hatten. Seit Anfang der 1990er Jahre folgten auch die neuen Bundesländer.

Erst mit dem 5. Gesetz zur Änderung der Landesverfassung vom 29. Mai 1996 wurde im Stadtstaat Hamburg die Volksgesetzgebung als Dreistufigkeit aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in den Artikeln 48 und 50 der Hamburgischen Verfassung (HV) verankert. Mit der Ausgestaltung des Artikels 50 folgte der Gesetzgeber nach mehrjährigen Diskussionen im Wesentlichen den Empfehlungen einer Enquete-Kommission.

„(1) Das Volk kann im Rahmen der Zuständigkeit der Bürgerschaft den Erlaß, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes beantragen. *Einzelvorhaben, Bauleitpläne und vergleichbare Pläne*, Haushaltsangelegenheiten, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Die Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 20 000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf unterstützen.“ *Artikel 50 HV*

Dieses neue Instrumentarium wurde – taggleich mit der Bundestagswahl 1998 – genutzt, um es durch Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger zu verändern. Trotz einer hohen Beteiligung konnte das für verfassungsändernde Normen geltende Quorum allerdings nicht erfüllt werden, so dass es wiederum dem Gesetzgeber überlassen blieb, in 2001 Korrekturen am Artikel 50 zu beschließen.

„(1) Das Volk kann im Rahmen der Zuständigkeit der Bürgerschaft den Erlaß, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes *oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung* beantragen. Haushaltsangelegenheiten, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Die Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10 000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf unterstützen.“

Die Beteiligungskultur an diesen und die Entscheidungsfindung für diese öffnenden, erweiternden und erleichternden kursiv gedruckten Änderungen einschließlich der Herabsetzung der Zustimmungsquoren für Volksinitiative und Volksentscheid war die Basis für eine rasante Entwicklung, die sich in vermehrten Anwendungen mit politischer Brisanz und politischen Auswirkungen, in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, in weiteren Verfassungsänderungen, aber auch in einem jüngsten pragmatischen gemeinsamen Vorgehen der Beteiligten und Betroffenen zeigte.

Eine ähnlich rasante Entwicklung wie nach der Verankerung der Volksgesetzgebung in der Hamburgischen Verfassung vollzog sich in Hamburg in einem weiteren plebiszitären Feld. Am Tag der Bundestagswahl 1998 stand neben der oben aufgeführten Verfassungsänderung auch ein Gesetzentwurf zur bezirklichen (kommunalen) Bürgermitwirkung durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zur Abstimmung. Sie verlief bei ungefähr gleicher Beteiligung und Zustimmung erfolgreich. Da es sich dabei um ein einfaches Gesetz handelte, reichte ein niedrigeres Quorum aus.

Schon 2001 gab die Landeszentrale für politische Bildung die Veröffentlichung „Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg“ heraus, in der die Schwergewichte auf die kommunale Auswirkung und Sicht gelegt wurden. Eine kritische Bewertung des maßgeblichen § 8a Bezirksverwaltungsgesetz verband sich in den Beiträgen mit der einschätzenden Erwartung, dass auch hier nach einer Gewöhnungs- und Erfahrungsphase von drei Jahren ein Änderungsbedarf anstehen müsse.

Das nunmehr vorliegende Buch versucht in vier Abschnitten, die tatsächliche Entwicklung auf der Landes- und der Bezirksebene nachzuvollziehen, zu bewerten und mit Fallbeispielen zu unterlegen. Nach einer grundsätzlichen Einführung zur Landesebene folgen die rechtlichen, politischen und praxisbezogenen Betrachtungen von Beteiligten dieser Entwicklung. Die Autoren bringen dabei auch Einzelthemen und die Erwartung bis hin zur Notwendigkeit zum Ausdruck, dass es in der Anwendung und Weiterentwicklung über das Jahr 2013 hinaus keinen Stillstand geben kann, darf und wird.

Entsprechend werden im zweiten Abschnitt die zwischenzeitlich für die Bezirksebene vollzogenen Veränderungen aufgezeigt und bewertet. Dabei kommt stärker als bei der Landesebene die subjektive Betroffenheit als Grund für das Engagement bei einer Bürgerbeteiligung zum Tragen, aber auch die nicht zu übersehende kritische Haltung gegenüber dem Instrument und den Abstimmungsgegenständen der bezirklichen Bürgermitwirkung – ein Feld, auf dem der Weg zu einvernehmlichem Vorgehen, gegenseitiger Akzeptanz und Abwägung der Legitimation auch heute noch sehr weit ist. Als Besonderheit gilt dabei, dass der Stadtstaat Hamburg das einzige Bundesland ist, in dem es für Bürgerentscheide kein Abstimmungsquorum gibt. Weiterhin kann der Senat von seinem Evokationsrecht Gebrauch machen und bezirkliche Beschlüsse und an die Bezirke übertragene Zuständigkeiten an sich ziehen (siehe auch Anhang mit Übersicht zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden).

Mehrere FORSA-Umfragen aus den Jahren 2011 bis 2013 zeigen auf, dass für Kommunen das Thema Bürgerbeteiligung eine noch nicht bewältigte Herausforderung ist und in der Bevölkerung eine große Mehrheit die direkte Demokratie grundsätzlich befürwortet. Auf der Suche nach weiteren – den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmen ergänzenden – Lösungen können im dritten Abschnitt andere Beteiligungsformen und die umfassende Sicht eines jahrelangen Fallbeispiels im Vorfeld der Internationalen Bauausstellung 2013 als Beispiele verstanden werden. Kontrovers sind

die sich anschließenden Beiträge im Abschnitt vier, in denen ein Journalist und ein Wirtschaftsvertreter zu Wort kommen. Aus ihrer jeweiligen persönlichen Sicht stellen sich andere Fragen und werden unterschiedliche Grundhaltungen deutlich. Im Mittelpunkt stehen dabei große Infrastrukturmaßnahmen. Gemeinsam ist ihnen die Einordnung, dass es auf der Basis einer aus guten Gründen bestehenden repräsentativen Ausgestaltung unseres Gemeinwesens einer verbesserten und effektiveren Partizipationskultur bedarf.

Der Schlussbetrachtung des Staats- und Verwaltungsrechtlers Hans Peter Bull, der in 2001 Herausgeber des erwähnten Buches der Landeszentrale für politische Bildung war, folgen ein statistischer Anhang und abschließend Hinweise zu weiterführender Literatur.

(Bürger-)Proteste haben ihre gesellschaftlichen Wurzeln. Der Umgang mit diesen Ursachen und den Formen von Protesten, das Schärfen von Verantwortlichkeit auf allen Seiten, die Gewährleistung von Transparenz und frühzeitiger Information, die ernsthafte Nutzung des kreativen Potentials der Bürgerinnen und Bürger, das Erkennen von Grenzen der Beteiligung sowie eine breite Suche nach einer tragfähigen und ausgleichenden Definition des Gemeinwohls im Spannungsfeld zwischen Rechten und Verantwortung müssen verfassungsrechtliche und gesetzliche Regelungen begleiten. In den Beiträgen kommt das zum Ausdruck – doch im Einzelfall kann sich eine Interessenkluft bilden. Möge sie für die Zukunft über einen fairen Umgang miteinander als ein steter Lernprozess leichter und tragbarer geschlossen werden.

Gerhard Fuchs

Gerhard Fuchs, geb. 1942 in Wittenberge. Studium der Erziehungswissenschaften und Mathematik; Schuldienst, Stellvertretender Leiter der Landeszentrale für politische Bildung, Bezirksamtsleiter Wandsbek und Staatsrat a. D. der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt – alles in Hamburg.

Hamburg, im Mai 2014

DIREKTE DEMOKRATIE



AUF LANDESEBENE



Vom direktdemokratischen Nachzügler zum Vorreiter wider Willen?

Spurenlese im Volksgesetzgebungs-Artikel 50 der Hamburgischen Verfassung*

Die Verfassungsreformen der Jahre 2008 und 2009¹ haben Hamburg, unter den deutschen Bundesländern einst Nachzügler in Sachen direkte Demokratie, zu einem der Vorreiter gemacht. Vorausgegangen waren dem scharfe Konflikte zwischen Volksinitiativen und Senat, namentlich in der Zeit der CDU-Alleinregierung von 2004 bis 2008. Diese haben ihre Spuren im neu gefassten „Volksgesetzgebungs-Artikel“ (Artikel 50 Hamburgische Verfassung, im Folgenden: Art. 50 HV) hinterlassen, für dessen Verständnis daher ein Blick zurück unerlässlich ist. Grund genug, in diesem Beitrag den wichtigsten Regelungen jeweils den anlassgebenden Konflikt als politischen Hintergrund beizufügen.

ÄNDERUNG DES HAUSHALTSVORBEHALTS

Sieht man von einigen Klarstellungen in Art. 50 Absatz 1 HV ab, ist die markanteste Änderung in Bezug auf die sachliche Reichweite von Plebisziten die Änderung des Haushaltsvorbehalts. Schloss Art. 50 HV alter Fassung (a. F.) „Haushaltsangelegenheiten“ als Gegenstände von Volksinitia-

tiven (und damit auch den nachfolgenden Stufen des dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens) aus, bezieht sich der Haushaltsvorbehalt nunmehr auf „Haushaltspläne“. Die Vorgeschichte zu dieser Änderung findet sich im (ersten) Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts (HmbVerfG) zur Initiative „VolXUni – Rettet die Bildung!“. Hier hatte das Gericht den Haushaltsvorbehalt weit, d. h. unter Einschluss aller finanzwirksamen Vorlagen interpretiert und zur Begründung u. a. auf den Wortlaut des Art. 50 Abs. 1 HV a. F. verwiesen, der nicht das „Haushaltsgesetz“ oder den „Haushaltsplan“, sondern alle „Haushaltsangelegenheiten“ von der Volksgesetzgebung ausnehme.

Konflikt 1: VolXUni – Rettet die Bildung!

Die Initiative „VolXUni – Rettet die Bildung!“ verfolgte u. a. das Ziel, Studiengebühren in Hamburg abzuschaffen und Studienangebote auszubauen. Senat und Bürgerschaft sahen hierin eine nach Art. 50 Abs. 1 HV unzulässige Vorlage, weil sie Haushaltsangelegenheiten zum Gegenstand habe. Das HmbVerfG bejahte einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Finanzvorbehalt:

Prof. Dr. Andreas von Arnould, geb. 1970 in Hamburg. Rechtswissenschaftler; 2007–2012 Professor an der Universität der Bundeswehr Hamburg und 2012–2013 an der Universität Münster, seit 2013 Direktor des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht der Universität Kiel. Arbeitsschwerpunkte: Völkerrecht, Europarecht, deutsches und vergleichendes Verfassungsrecht, Grundlagen des Rechts.

(371) „Aus dem Wortlaut der Verfassung ergibt sich zunächst, dass der Begriff ‚Haushaltsangelegenheit‘ einen weiteren Anwendungsbereich zulässt als die in anderen Landesverfassungen verwandten Formulierungen (...).“ (372) „Der Hinweis der Enquetekommission ‚Parlamentsreform‘ auf die Regelungen so genannter finanzwirksamer Volksbegehren in anderen Bundesländern deutet auf eine zu dem damaligen Zeitpunkt (1992) einheitliche verfassungsrechtliche Beurteilung des Finanztabus im Sinne eines weiten Anwendungsbereiches durch die Landesverfassungsgerichte hin. Trotz des unterschiedlichen Wortlautes der einzelnen Verfassungsbestimmungen war die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte bis vor wenigen Jahren im Ergebnis im Wesentlichen einheitlich (...).“ (373) „Dabei bedeutet die Aufnahme des Begriffes ‚Haushaltsangelegenheiten‘ in den Ausschlusskatalog (...) nicht, dass jegliche Kostenwirksamkeit von Volksinitiativen diese unzulässig macht, da anderenfalls nur wenig Raum für die Volksgesetzgebung bliebe. (...) Wann (...) das Haushaltsrecht der Bürgerschaft wesentlich beeinträchtigt wird, ist im Wege einer wertenden Gesamtbeurteilung zu entscheiden, bei der neben der absoluten und relativen Höhe der Kosten eines Volksbegehrens auch die Umstände des Einzelfalles einzubeziehen sind, wie z. B. die Art und Dauer der zu erwartenden Belastungen. (...) Entgegen

der Auffassung der Ag. findet sich weder im Wortlaut der hamburgischen Bestimmung noch in ihrer Entstehungsgeschichte eine Begründung für eine Beschränkung des Ausschlusskataloges auf den Haushaltsplan.“

HmbVerfG, Urteil v. 22.4.2005, HVerfG 5/04 (VolXUni I), Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR) 2006, S. 370 ff.

Ob der neue Begriff „Haushaltspläne“ zu einer grundlegenden Korrektur der Rechtsprechung führen wird, darf man allerdings skeptisch beurteilen.² Zwar hatte die Initiative „Hamburg stärkt den Volksentscheid“ mit diesem Begriff verbunden, dass nur direkte Eingriffe in den Haushaltsplan ausgenommen sein sollten;³ die Begründung im maßgeblichen Entwurf der Bürgerschaft formuliert jedoch zurückhaltender, „dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind (vergleiche HVerfG 5/04)“⁴. Gerade der „vergleichende“ Hinweis auf die bisherige Rechtsprechung des HmbVerfG kann auch in eine andere Richtung deuten: Das Gericht hatte im VolXUni-Urteil nämlich nicht allein auf den Wortlaut abgestellt, sondern die Regelung auch vergleichend in die deutsche Verfassungstradition und die praktisch einhellige Rechtsprechung aller Landesverfassungsgerichte eingefügt. Trotz unterschiedlicher Begrifflichkeiten zeichnet sich diese Rechtsprechung durch eine erstaunliche Homogenität aus,⁵ die immer wieder historisch auf das Vorbild des

Art. 73 Abs. 4 Weimarer Reichsverfassung (WRV) zurückgeführt wird. Dieser Vorbehalt wurde seinerzeit weit interpretiert, und er enthielt den Begriff des „Haushaltsplans“.⁶

Einer Beschränkung des Haushaltsvorbehalts auf direkte Eingriffe in Haushaltsplan bzw. Haushaltsgesetz stünden auch verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Wo – wie in Hamburg – eine Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz (GG) entsprechende Verfassungsänderungssperre nicht existiert, folgen Beschränkungen primär aus den Vorgaben, die das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 S. 1 und Art. 109 Abs. 2 den Verfassungsordnungen der Bundesländer macht.⁷ Auch wenn man diese Vorgaben nicht zu Lasten föderaler Vielfalt überspannen darf, folgen bundesverfassungsrechtliche Grenzen für finanzwirksame Plebiszite auf Länderebene aus einem funktionalen Argument, das im Kern unbestritten ist: Das Haushaltsverfahren ist zu komplex und zu sehr auf Austarierung verschiedener Positionen angelegt, als dass es einer Volksgesetzgebung überantwortet werden könnte. Das Haushaltsgesetz selbst ist daher dem Parlament (im Zusammenspiel mit der Regierung) vorzubehalten.⁸ Nur das formelle Haushaltsgesetz auszunehmen, würde indes die Gefahr in sich bergen, dass finanzwirksame Volksgesetze Parlament und Regierung bei der Haushaltsplanung übermäßig behindern. Hinzu tritt der Gedanke der politischen Verantwortung für den Gesamthaushalt, die nur beim Parlament liegen kann, nicht beim Volksgesetzgeber, der lediglich punktuelle Entscheidungen trifft. Hat ein Volksgesetz wesentliche Auswirkungen auf die Staatsfinanzen, kann die Möglichkeit eines parlamentarisch verantworteten Haushalts gefährdet sein.⁹

Eine Beschränkung des Haushaltsvorbehalts allein auf den Haushaltsplan im formellen Sinne kann demnach auch durch eine Verfassungsänderung nicht erreicht werden.¹⁰ Dies wird das

HmbVerfG bei der Auslegung des neuen Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV zu berücksichtigen haben. Allerdings könnte (und sollte) sich das Gericht durch die Textänderung veranlasst sehen, bei der Bestimmung, wann eine Beeinträchtigung des Haushalts als „wesentlich“ anzusehen ist, etwas strengere Maßstäbe anzulegen als Verfassungsgerichte mancher anderer Bundesländer. Bei einer Gesamtwürdigung sind absolute und relative Höhe der Ausgaben (bzw. Mindereinnahmen) ebenso zu berücksichtigen wie deren Art und Dauer und die aktuelle Haushaltslage.¹¹ Dem Parlament können Umschichtungen im Haushalt durchaus zugemutet werden.¹² Deckungsvorschläge der Volksinitiator/inn/en, wie sie nach § 2 Abs. 2 des Hamburgischen Volksabstimmungsgesetzes (HmbVAbstG) vorgelegt werden sollen, können hilfreich sein, sind aber nicht zwingend geboten.¹³ Da das Parlament den Haushalt am Ende verantworten soll, muss es auch selbst die Entscheidung treffen, wie die volksbeschlossene Maßnahme finanziert wird.

Hilfestellung bei der Frage, ob eine wesentliche Belastung des Haushalts droht, könnten die Bürgerschaft und (im Streitfall) das HmbVerfG durch den Rechnungshof erhalten: Abweichend von dem Entwurf der Volksinitiative gibt der neu gefasste Art. 50 Abs. 2 Satz 2 HV der Bürgerschaft bzw. einem Fünftel ihrer Mitglieder das Recht, eine Prüfung durch den Rechnungshof zu veranlassen. Allerdings ist dieser zu einer Stellungnahme nicht verpflichtet.

DAS VERFAHREN DER VOLKSGESETZGEBUNG

Die Detailliertheit des neuen Art. 50 HV ist in erster Linie der Reaktion auf die erwähnten Konflikte geschuldet: Durch Ausbuchstabieren der Regeln in der Verfassung selbst sollten sie der Änderungsbeugnis des parlamentarischen Gesetzgebers weitgehend entzogen werden. Dies gilt insbesondere für

die Regeln über Unterschriftensammlung, Termine und Fristen sowie Quoren. Diese Faktoren treffen den Nerv der direkten Demokratie.¹⁴ Wo in einem stark formalisierten Verfahren binnen kurzer Frist ein hohes Quorum zu überwinden ist, wird eine ausreichende Mobilisierung kaum je gelingen; umgekehrt reicht eine geringe Mobilisierung aus, wo niedrige Quoren mit einem weitgehend entformalisierten Verfahren und großzügig bemessenen Fristen zusammentreffen. Wie konfliktträchtig diese Verfahrensfragen sein können, hat der Dauerstreit um die Stärkung von Volksentscheiden in Hamburg vor Augen geführt.¹⁵

Konflikt 2: Stärkung der Volksgesetzgebung

Seit Einführung der Volksgesetzgebung in Hamburg im Jahre 1996 hatten Initiativen immer wieder die Stärkung und den Ausbau direkter Demokratie zum Gegenstand. Der Dauerkonflikt spitzte sich zu, als 2005 Senat und Bürgerschaft nach den Niederlagen beim LBK- (Landesbetriebs Krankenhäuser-) und beim Wahlrechts-Entscheid die Verfahrensregeln für die Volksgesetzgebung verschärften. Flankiert wurden diese Gesetzesvorhaben durch zwei neuerliche Volksinitiativen, die beide die Stufe des Volksbegehrens erfolgreich nahmen. Nachdem der Senat sich 2007 zu einer Rückänderung des HmbVAbstG bereit erklärt hatte, gelangte nur noch der auf Verfassungsänderung gerichtete Antrag „Hamburg stärkt den Volksentscheid“ zur Abstimmung. Entkoppelt von der Bürgerschaftswahl und auf den Sonntag vor Beginn der Schulferien terminiert, verfehlte der Entwurf am 14. Oktober 2007 zu geringer Beteiligung wegen des Quorum für Verfassungsänderungen. Die unmittelbar hiernach gestartete Initiative „Für faire und verbindliche Volksentscheide – Mehr Demokratie“ wurde am 20. Februar 2008 erfolgreich abgeschlossen, acht Tage vor der Bürgerschaftswahl, die mit dem Ein-

tritt der GAL in den schwarz-grünen Senat den Weg für eine weitgehende Übernahme der Forderungen durch die Bürgerschaft ebnete.

EINTRAGUNGSMODALITÄTEN

Aus politischem Konflikt geboren ist zunächst das nunmehr in Art. 50 Abs. 2 Satz 7 HV garantierte Recht der Initiator/inn/en, Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln. Dieses Recht war durch die Änderung des HmbVAbstG 2005 zu Gunsten einer Eintragung an öffentlichen Stellen abgeschafft worden und wurde nun verfassungskräftig restituiert. Bundesverfassungsrechtliche Bedenken hiergegen bestehen nicht: Dass die freie Stimmen-sammlung dem Gedanken widerspreche, „daß die Akte der Volksgesetzgebung (...) eine der Parlamentsgesetzgebung vergleichbare Dignität aufweisen müssen“¹⁶, lässt sich nicht als verfassungsänderungsfester Maßstab aus Art. 28 Abs. 1 GG destillieren. Die neben der freien Sammlung und der Eintragung an öffentlichen Stellen gebotene Möglichkeit zur Briefeintragung (und künftig auch zur elektronischen Stimmabgabe¹⁷) ermöglicht eine informierte Entscheidung ohne äußere Zwänge und ist daher einschränkungslos zu begrüßen.

ABSTIMMUNGSTAGE

Nachdem die Bürgerschaft 2005 versucht hatte, die Abstimmungstage von den Wahltagen zu lösen, und das HmbVerfG entschieden hatte, Art. 30 Abs. 5 HV a. F. gebiete, dass eine Kopplung zumindest möglich sein müsse,¹⁸ schreibt Art. 50 Abs. 3 Satz 7 HV jetzt vor, dass der Volksentscheid am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag stattzufinden hat. Damit sollen die Abstimmungen von der regelmäßig hohen Beteiligung an diesen Wahlen profitieren (Huckepack-Effekt).¹⁹ Die Volksinitiator/inn/en können bei Abstimmung-

gen über Gesetze und andere Vorlagen beantragen, dass der Volksentscheid auch an einem anderen Tag stattfindet (Art. 50 Abs. 3 Satz 8); für Volksentscheide, die eine Verfassungsänderung zum Gegenstand haben, schreibt die Verfassung die Kopplung mit einem Wahltag hingegen verpflichtend vor, um für eine breite Legitimationsbasis zu sorgen.²⁰ Bei Referenden über die Änderung volksbeschlossener Gesetze kann eine „Entkopplung“ schließlich auch auf Antrag der Bürgerschaft erfolgen (Art. 50 Abs. 3 Satz 9). Wird eine Abstimmung auf Antrag verschoben, so gilt (wie bei der Terminierung von Volksbegehren) Art. 50 Abs. 5 HV, wonach während eines Zeitraumes von drei Monaten vor dem Tag einer allgemeinen Wahl keine Volksbegehren oder Volksentscheide stattfinden.

Rechtlichen Bedenken begegnet all dies nicht. Warum, wie teilweise vertreten, die regelmäßige Kopplung von Volksentscheiden an Wahltag nicht nur dem Gesetzgeber, sondern sogar dem Landesverfassungsgeber untersagt sein sollte,²¹ ist nicht ersichtlich. Gewiss gibt es Argumente gegen eine solche Kopplung: Gewarnt wird z. B. vor einer parteipolitischen Instrumentalisierung. Letztlich aber ist es dem Wahl- bzw. Stimmbürger durchaus zuzutrauen, zwischen der Wahlentscheidung und dem Volksentscheid zu differenzieren. Auch von einem „Freibrief zur Manipulation“²² kann nicht die Rede sein, nicht zuletzt weil es der Bürgerschaft freisteht, der Vorlage der Volksinitiator/inn/en einen eigenen Entwurf gegenüberzustellen. Begegnen die Einwände somit schon auf rechtspolitischer Ebene Zweifeln, ist mit ihnen erst recht keine Hürde zu begründen, an denen der Verfassungsgesetzgeber scheitern könnte.

ABSTIMMUNGSQUOREN

Eine der markantesten Neuregelungen betrifft die Quoren des Volksentscheides und findet sich in

den Sätzen 10 bis 13 des neuen Art. 50 Abs. 3 HV. Die Grundidee hinter der Novelle liegt in einer Synchronisierung der Legitimationsniveaus direkter und repräsentativer Demokratie. Hinter einer Mehrheit bei einer Volksabstimmung sollen im Prinzip genauso viele Stimmberechtigte stehen wie hinter einer Mehrheit im Parlament Wahlberechtigte. Das auf die Zahl der Stimmberechtigten bezogene starre Zustimmungsquorum wird dazu weitgehend durch ein flexibles Quorum ersetzt. Dieses orientiert sich an den bei Parlamentswahlen abgegebenen Stimmen. Damit reduziert sich der Mobilisierungsbedarf für die Volksgesetzgebung proportional zum Anteil der Nichtwähler bei allgemeinen Wahlen.

Die zu erreichenden Quoren sind beim Volksentscheid nunmehr zum einen davon abhängig, ob eine Verfassungsänderung oder ein einfacher Gesetzesentwurf bzw. eine andere Vorlage zur Abstimmung steht, zum anderen, ob die Abstimmung am Tag einer Bürgerschafts- bzw. Bundestagswahl stattfindet oder an einem anderen Tag. Da über Verfassungsänderungen im Volksgesetzgebungsverfahren nur am Tag einer Bürgerschafts- oder Bundestagswahl abgestimmt werden darf, ist die Regelung hier relativ einfach: Nach Satz 11 bedürfen sie „einer Mehrheit von [ergänze: mindestens] zwei Dritteln der Abstimmenden und mindestens zwei Dritteln der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen“. Bei Volksentscheiden über einfache Gesetzesentwürfe oder andere Vorlagen kommt es für die Quoren auf den Tag der Abstimmung an. Ist dieser der Tag einer Bürgerschafts- oder Bundestagswahl, muss neben der Mehrheit der Abstimmenden zugleich die Mehrheit der „Hamburger Stimmen“ in dem gleichzeitig gewählten Parlament erreicht werden. Findet der Volksentscheid auf Antrag an einem anderen Tag statt, bleibt es bei der alten Regelung: Erforderlich

sind die Abstimmungsmehrheit und eine Zustimmungsmehrheit von mindestens 20 % der Wahlberechtigten (Art. 50 Abs. 3 Satz 13 HV).

Rechnet man diese komplizierten Regelungen an Beispielen durch,²³ ergibt sich, dass für Verfassungsänderungen das bisherige prohibitiv wirkende starre Quorum von 50 % der Stimmberechtigten²⁴ gelockert wurde. Für Gesetzesentwürfe und andere Vorlagen dagegen ist die erforderliche Stimmenzahl im Regelfall deutlich erhöht worden. Dies mag durch den Huckepack-Effekt an Wahltagen ausgeglichen werden; es kann aber auch sein, dass dem Recht der Volksinitiator/inn/en aus Art. 50 Abs. 3 Satz 8 HV, eine Verschiebung des Volksentscheides zu beantragen, erhebliche praktische Bedeutung zuwachsen wird. Die Kopplungsregel in Art. 50 Abs. 3 Satz 10 HV könnte sich dann in der Praxis als weitgehend bedeutungslos erweisen.

Sichert die Hamburger Regelung damit ein in (bundes-)verfassungsrechtlicher Hinsicht ausreichendes Legitimationsniveau? Ich denke, ja. Die Quoren für den Volksentscheid sind durch den neuen Art. 50 Abs. 3 HV nur für Verfassungsänderungen reduziert (und auch dies nur unter bestimmten Voraussetzungen). Unter den Bedingungen der üblichen Wahlbeteiligung wäre selbst die 25 %-Marke, die der Bayerische Verfassungsgerichtshof (VerfGH) der Landesverfassung zu extrahieren vermochte,²⁵ gewahrt. Sollte die Wahlbeteiligung einmal so drastisch absinken, dass ein Zustimmungsquorum von 25 % unterschritten würde, wäre dies – hierin liegt die Pointe des „Hamburger Modells“ – zugleich auch eine Krise des Parlamentarismus, so dass die Kritik nicht einseitig das Volksgesetzgebungsverfahren treffen dürfte.

Kritische Nachfragen muss sich die neue Quorenregelung allenfalls wegen ihrer Komplexität oder in legitimationstheoretischer Hinsicht gefallen lassen. Ihr liegt nämlich eine seltsam inkonsequente Mixtur aus verschiedenen Konzeptionen

von Repräsentation bzw. Repräsentativität zugrunde. An die Stelle des traditionellen Repräsentationsverständnisses, nach dem jeder Abgeordnete das gesamte Volk repräsentiert (vgl. Art. 7 HV: „Die Abgeordneten sind Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes“),²⁶ tritt ein „naturalistisches“ Verständnis, das danach fragt, wie viele Wählerstimmen „hinter“ einem Parlamentsabgeordneten stehen. Ginge es darum, das Legitimationsniveau der beiden konkurrierenden Landesgesetzgebungsorgane zu synchronisieren, wäre es konsequent, als Bezugsgröße stets die letzte bzw. die zeitgleich stattfindende Bürgerschaftswahl zu nehmen. Indem zusätzlich auf die Bundestagswahlen prozentuiert wird, ist dieser Zusammenhang jedoch durchbrochen. Verfolgt wird vielmehr das Ziel einer Art „Mobilisierungskonnex“ zwischen dem Volksentscheid und der zeitgleich stattfindenden Wahl. Das im Ansatz naturalistische Modell wird hierdurch virtualisiert, da es sich auf unterschiedliche politische Räume und Themen bezieht. Der Verfassungsjurist ist jedoch gut beraten, einen mühsam errungenen Kompromiss nicht durch ein zweifelhaftes und überzogenes Folgerichtigkeitsgebot zu behindern. Die Konzeption ist zumindest im Großen und Ganzen erkennbar und plausibel und damit jedenfalls nicht willkürlich in einem Sinne, der selbst dem verfassungsändernden Gesetzgeber Fesseln anlegte.

DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN DER BÜRGERSCHAFT UND INITIATOR/INN/EN BEI LAUFENDEN INITIATIVEN

Ein zweiter Komplex betrifft das Verhältnis einer laufenden Initiative zur Bürgerschaft. Insgesamt zielen die 2008 beschlossenen Änderungen darauf, die Kommunikation zwischen den Vertretern von Volksinitiativen und dem Parlament zu verbessern.²⁷ Neu aufgenommen wurde in Art. 50

Abs. 2 und 3 HV eine Pflicht der Bürgerschaft, sich mit dem Antrag der Volksinitiative bzw. mit dem Volksbegehren zu befassen. Flankiert wird dies durch ein Recht der Volksinitiator/inn/en, ihr Anliegen in einem (zu ergänzen: zuständigen) Bürgerschaftsausschuss zu erläutern. Damit wird die Volksinitiative der Volkspetition nach Art. 29 HV äußerlich immer ähnlicher, deren Initiator/inn/en bis dahin allein ein solches Recht auf Anhörung besaßen. Der entscheidende Unterschied zwischen Volkspetition und Volksinitiative ist, dass nur die Volksinitiative (als erste Stufe zur Gesetzgebung) den sachlichen Grenzen des Art. 50 Abs. 1 HV unterliegt. In einer Volkspetition können daher auch Anliegen vorgetragen werden, die im Realisierungsfall wesentliche Auswirkungen auf den Landeshaushalt hätten.

Wie erwähnt, wurden in Hamburg schon mehrfach Volksgesetzgebungsverfahren dadurch beendet, dass die Bürgerschaft die Vorlagen übernahm. War nach Art. 50 HV a. F. für die Beendigung ein der Vorlage „entsprechendes“ Gesetz der Bürgerschaft notwendig, tritt die Verfahrensbeendigung nach dem neuen Art. 50 HV nur bei „vollständiger“ Übernahme der Vorlage ein. Stellt die Bürgerschaft eine solche vollständige Übernahme und damit die Beendigung des Volksgesetzgebungsverfahrens fest, können die Initiator/inn/en – wie schon bisher – hiergegen beim HmbVerfG klagen (§ 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HmbVAbstG). Daneben haben auch die Initiator/inn/en das Recht, auf die weitere Durchführung des Volksgesetzgebungsverfahrens zu verzichten (vgl. den neuen Art. 50 Abs. 3 Satz 3 HV: „können (...) die Durchführung (...) beantragen“).

Neu in die Verfassung aufgenommen wurde in Art. 50 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 4 HV ein Recht der Initiator/inn/en, die Vorlage im Lauf des Verfahrens zu überarbeiten, um sie Änderungen der Sach- und Rechtslage anzupassen. Die

unübersteigbare Grenze bilden „[d]er Grundcharakter und die nach allgemeinem Verständnis angestrebten Ziele oder Teilziele der Volksinitiative“.²⁸ Die Einhaltung dieser Grenze können der Senat, die Bürgerschaft oder ein Fünftel der Bürgerschaftsabgeordneten nach § 26 Abs. 1 Nr. 2 HmbVAbstG verfassungsgerichtlich überprüfen lassen. Das Überarbeitungsrecht sah das HmbVAbstG zuvor bereits ohne Grundlage in Art. 50 HV vor, was Zweifel an dessen Verfassungsmäßigkeit nährte.²⁹ Ein solches Überarbeitungsrecht ist aber auch aus prinzipiellen Gründen nicht unproblematisch, da es den Legitimationszusammenhang zwischen den einzelnen Stufen des Volksgesetzgebungsverfahrens durchbricht und die Initiator/inn/en als verfassungsbefugte Treuhänder privilegiert.³⁰ Da Grundcharakter und (Teil-)Ziele unverändert zu bleiben haben und der überarbeitete Entwurf sich der Abstimmung zu stellen hat, bestehen indes keine durchgreifenden Einwände.³¹

Unregelt geblieben war 2008 die wichtige Frage einer rechtlichen Überprüfbarkeit der Vorlage. Da die Volksinitiative schon die erste Stufe der Volksgesetzgebung bildet, kennt Hamburg im Unterschied zu anderen Bundesländern kein gesondertes Zulassungsverfahren, in dem die Vereinbarkeit einer Vorlage mit höherrangigem Recht (Landesverfassung, Bundesrecht, EU-Recht) überprüft werden könnte. Ließ sich eine Prüfung durch das HmbVerfG schon nach früherer Rechtslage in HV und HmbVAbstG hineinlesen,³² ist die Frage durch eine Ergänzung von § 5 HmbVAbstG Ende 2012 endlich auch ausdrücklich geklärt worden. Nach dem neuen Abs. 4 führt der Senat „[b]ei erheblichen Zweifeln daran, ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Artikels 50 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung wahrt oder mit sonstigem höherrangigen Recht vereinbar ist [...] die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts nach § 26 Absatz 1 Nummer 1 herbei.“³³

PARLAMENTARISCHE KONTERLEGISLATUR

– DAS PROBLEM KONKURRIERENDER GESETZGEBER

Eine letzte markante Innovation der Verfassungsänderung von 2008 bezieht sich auf das – schwierige und konfliktträchtige – Problem der parlamentarischen „Konterlegislatur“, d. h. der Korrektur von Volksgesetzen durch die Bürgerschaft:³⁴ Daran, dass Volksgesetzgeber und parlamentarischer Gesetzgeber grundsätzlich gleichrangig sind, kann kein vernünftiger Zweifel bestehen. Ebenso wie Volksgesetzgebung Parlamentsgesetze korrigieren darf, kann auch das Parlament nicht ewig an volksbeschlossene Gesetze gebunden sein. Es darf aber auch nicht einfach der Grundsatz der *lex posterior* Anwendung finden:³⁵ Die Änderung des volksbeschlossenen Hamburger Wahlgesetzes noch vor seiner ersten Anwendung führt vor Augen, dass Volksgesetzgebungsverfahren zu schwerfällig sind, um „auf Augenhöhe“ einen Konflikt mit dem Parlament bestehen zu können.³⁶ Allenfalls durch politischen Druck außerhalb des Verfahrens und durch immer neuer Initiativen (hier droht zugleich ein Abnutzungseffekt) kann das Parlament u. U. zum Einlenken bewogen werden.

Konflikt 3: Änderung des Wahlrechts

Mit Volksentscheid vom 13. Juni 2004 war auf Betreiben der Initiative „Mehr Bürgerrechte – Ein neues Wahlrecht für Hamburg“ eine Wahlrechtsnovelle beschlossen worden (Zustimmung: 66,7%, entsprach 21,1% aller Stimmberechtigten), das den Wählerinnen und Wählern größeren Einfluss auf die personelle Zusammensetzung von Bürgerschaft und Bezirksversammlungen geben sollte. Noch vor seiner ersten Anwendung wurde das neue Wahlrecht am 12. Oktober 2006 von der Bürgerschaft in wesentlichen Punkten ab-

geändert. In dieser parlamentarischen Konterlegislatur sah das HmbVerfG keinen Verfassungsverstoß. Wegen der Gleichrangigkeit von Volksgesetzgeber und Bürgerschaft sei eine Aufhebung volksbeschlossener Gesetze jederzeit möglich. Der Grundsatz der Organtreue, der auch nach Abschluss des Volksgesetzgebungsverfahrens fortwirke, fordere aber, „dass das Parlament bei einer späteren eigenen Beschlussfassung über ein Gesetz nicht leichtfertig über den im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes hinweggehen darf, sondern diesen würdigen und danach seine Abwägung vornehmen muss“. Das Verfassungsgericht dürfe hierbei nur prüfen, ob ein evidenter Verstoß oder Missbrauch vorliege. Das Urteil war auch im Gericht umstritten: Zwei Richterinnen kritisierten in einem Sondervotum die Entwertung der Volksgesetzgebung durch den Mehrheitsentscheid.

HmbVerfG, Urteil v. 27.4.2007, HVerfG 4/06 (Wahlrecht II), Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2007, S. 301ff. (Zitat S. 304)

In seinem Wahlgesetz-Urteil von 2007 hatte das HmbVerfG mit dem Grundsatz der Organtreue einen durchaus überzeugenden Ansatz für die Grenzziehung gewählt. Indem sie allerdings zugleich die gerichtliche Kontrolle auf ein Minimum beschränkte, würdigte die Mehrheit der Richter den regelmäßig oppositionellen Charakter von Volksgesetzgebung nicht hinreichend und legte der Bürgerschaftsmehrheit kaum nennenswerte Fesseln an.

– DAS „HAMBURGER MODELL“: FAKULTATIVES REFERENDUM

Das neue Hamburger Modell geht einen anderen Weg und versucht sich an einer prozeduralen Verschränkung beider Gesetzgebungsverfahren.³⁷ Das Volksgesetzgebungsverfahren wird für den

Fall, dass die Bürgerschaft von einem volksbeschlossenen Gesetz abweichen will, um ein fakultatives Referendum ergänzt. Nach dem neuen Art. 50 Abs. 4 HV tritt ein parlamentarisches Änderungsgesetz frühestens drei Monate nach Verkündung in Kraft. Verlangen innerhalb dieser Frist mindestens 2,5 % der Wahlberechtigten (das ist die Hälfte des Quorums für eine Volksinitiative) einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz, tritt dieses erst nach Durchführung eines Referendums in Kraft. Das Referendum findet ebenfalls regelmäßig am Tag einer Bürgerschafts- oder Bundestagswahl statt, es sei denn, die Bürgerschaft beantragt einen abweichenden Termin (Art. 50 Abs. 3 Satz 9 HV). Für das Referendum gelten dieselben Quoren wie für die ursprüngliche Volksgesetzgebung (Art. 50 Abs. 4 Satz 5 HV).

Offen bleiben kleinere Fragen, die von der Verfassungspraxis beantwortet werden müssen, namentlich wann von einer relevanten Änderung auszugehen ist. Technische Details wird man aus pragmatischen Gründen von der prozeduralen Änderungsperre ausnehmen können. Problematischer indes ist die Auffassung, nur Veränderungen am eigentlichen Regelungsziel stellen einen relevanten Akt der Konterlegislatur dar.³⁸ Hier muss den Abstimmenden überlassen bleiben, selbst über die Relevanz der jeweils zur Änderung anstehenden Regelung zu entscheiden. Von Art. 50 Abs. 4 HmbV dürften ferner nur diejenigen Teile eines Gesetzes erfasst sein, die Änderungen gegenüber dem volksbeschlossenen Gesetz enthalten.³⁹ Über all diese Fragen weist der im Oktober 2012 neugefasste § 26 Abs. 1 Nr. 2 HmbVAbstG dem HmbVerfG die Entscheidungsgewalt zu.

Das Volk selbst ist nach dem neuen Art. 50 HV nicht länger daran gehindert, seine eigenen Gesetze zu ändern. Der alte Absatz 4, der eine Änderungssperre von zwei Jahren bestimmte, ist ersatzlos entfallen. Dies ist zu begrüßen, da in

der Tat nicht nachvollziehbar ist, „wieso das Volk über einen relativ langen Zeitraum an seine Entscheidung gebunden und daran gehindert sein soll, diese im Verfahren nach Art. 50 HambV zu korrigieren – während die Bürgerschaft es jederzeit in der Hand hat, das Ergebnis eines Volksentscheids durch eine entgegenstehende Entscheidung wieder aufzuheben“⁴⁰.

– DIE BINDUNGSWIRKUNG „SONSTIGER VORLAGEN“

Eine vor dem Erfahrungshorizont des LBK-Konflikts wichtige Regelung trifft auch Art. 50 Abs. 4 a HV (Verfassungsästheten werden sich über einen Absatz „4a“ in einer von Grund auf neugestalteten Norm wundern). Im Streit um die Privatisierung des Landesbetriebs Krankenhäuser (LBK) hatte nämlich das HmbVerfG 2004 die Bindungswirkung von Volksentscheiden über „andere Vorlagen“ noch kategorisch in Abrede gestellt.⁴¹

Konflikt 4: Privatisierung des LBK

Auf Betreiben der Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware“ war der Senat am 29. Februar 2004 per Volksentscheid aufgefordert worden sicherzustellen, dass die Freie und Hansestadt Hamburg Mehrheitseigentümerin des LBK und seiner Einrichtungen bleibe (Zustimmung: 76,8 %, entsprach 49,2 % aller Stimmberechtigten). Als der Senat der Bürgerschaft dennoch einen Gesetzesentwurf über eine Privatisierung des LBK vorlegte, riefen die Initiator/inn/en das Hamburgische Verfassungsgericht (HmbVerfG) an. Dieses wies den Antrag am 15. Dezember als unbegründet zurück:

„Es würde dem gleichen Rang von Volk und Parlament zuwiderlaufen, wenn bei anderen Angelegenheiten der politischen Willensbildung, mit und in denen die Bürgerschaft befasst und rechtlich unverbindlich tätig werden kann, entspre-

chende Äußerungen des Volkes rechtlich verbindlich wären. (...) Hätte der Verfassungsgeber (...) dem Antrag des Volkes auf Befassung mit anderen Angelegenheiten der politischen Willensbildung eine weitergehende Wirkung zuerkennen wollen als den entsprechenden Initiativen der Bürgerschaft, so hätte er das in der Verfassung ausdrücklich sagen müssen. Das HmbVerfG hält deshalb an seiner (...) Auffassung fest, dass die Aufforderung an den Senat in dem Antrag der Volksinitiative einem Ersuchen der Bürgerschaft an den Senat entspricht. Solche Ersuchen sind für den Senat nicht verbindlich.“

HmbVerfG, Urteil v. 15.12.2004, HVerfG 6/04 (LBK II), NVwZ 2005, S. 685 (687)

Art. 50 Abs. 4a HV bestimmt nunmehr ausdrücklich die Bindungskraft „anderer Vorlagen“ (im Sinne von Abs. 1 Satz 1): Unter dem Aspekt der Geltung wird festgeschrieben, dass auch Volksentscheide über andere Vorlagen Bürgerschaft (!) und Senat binden; unter dem Aspekt der Fortgeltung werden die Regeln über die Änderung volksbeschlossener Gesetze für sinngemäß anwendbar erklärt.⁴² Da es dem *actus contrarius* hier im Unterschied zur Gesetzgebung an Sichtbarkeit fehlen kann (ein bloßes Zuwiderhandeln genügt ja), ordnet Abs. 4a Satz 3 an, dass der Beschluss zur Aufhebung im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden ist.

Die neuen Regelungen zur Abänderung vom Volk beschlossener Gesetze oder anderer Vorlagen in Art. 50 Abs. 4 und 4a HmbV erscheinen vom Ansatz her gelungen. Das Modell fügt sich stimmig in das Grundkonzept einer Volksgesetzgebung ein und eröffnet keinen Weg neben dieser. Dass die Hürde niedrig angesetzt ist, ist angesichts der Dringlichkeit nachvollziehbar. Da das zu ändernde Gesetz bereits die qualifizierte Zustimmung des Volkes im Volksentscheid erhalten hat, beste-

hen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken, dass einer Sperrminorität von nur 2,5 % ein suspensives Vetorecht an die Hand gegeben wird.⁴³ Unglücklich erscheint nur, dass ausnahmslos alle Änderungsgesetze im Sinne von Art. 50 Abs. 4 HV frühestens drei Monate nach Verkündung in Kraft treten können. Für dringliche Fälle wäre eine – verfassungsgerichtlich überprüfbare – Eilbefugnis der Bürgerschaft sinnvoll gewesen. Dass eine solche Ausnahmenvorschrift fehlt, ist bedauerlich, aber kein Grund, verfassungsrechtliche Kritik an einer Verfassungsänderung zu üben. Sollte das Problem überhaupt einmal relevant werden, wird man nach pragmatischen Lösungen suchen müssen.

– DIE ABSICHERUNG DES WAHLRECHTS

An die Regeln zur Konterlegislatur knüpft schließlich auch die verfassungsrechtliche Neuregelung des Wahlrechts in Art. 6 Abs. 4 HV an. Danach bedürfen Gesetzesbeschlüsse der Bürgerschaft (ergänze: zum Bürgerschaftswahlrecht; Art. 4 Abs. 2 Satz 3 erstreckt die Regelungen auch auf die Wahlen zu den Bezirksversammlungen) nicht nur einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen; will die Bürgerschaft die Wahlgesetze ändern, finden zudem im Grundsatz die Bestimmungen zu Parlamentsgesetzen Anwendung, die volksbeschlossene Gesetze ändern sollen. Auf den ersten Blick mag es verblüffen, dass ein parlamentsbeschlossenes Wahlrecht auf eine Stufe mit volksbeschlossenen Gesetzen gestellt ist. Es erklärt sich aber daraus, dass die Wahlrechtsnovelle von 2009 faktisch auf die Volksinitiative „Mehr Bürgerrechte – ein neues Wahlrecht für Hamburg“ zurückgeht, die den verwickelten (Um-)Weg durch die Institutionen genommen hat. Das Hamburger Wahlrecht ist, seiner konfliktreichen Geschichte entsprechend, auch gegenüber neuerlichen Zugriffen des Volksgesetzgebers besonders gesichert. Im

Volksgesetzgebungsverfahren gelten für Änderungen des Wahlrechts die Quoren für Verfassungsänderungen; ein Volksentscheid muss ohne Ausnahme am Tag einer Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag stattfinden.

ABSCHLIESSENDE WÜRDIGUNG

Es ist ein Kennzeichen der Hamburger Entwicklung, dass Initiativen trotz ihres Scheiterns im Volksgesetzgebungsverfahren immer wieder politisch Erfolg hatten. Wiederholte Male hat die Bürgerschaft Vorlagen im Nachhinein übernommen und damit sogar die eigenen Korrekturen korrigiert: Der 1998 gescheiterte Versuch einer Stärkung der Volksentscheide mündete in die erste große Änderung von Art. 50 HV im Jahr 2001;⁴⁴ die umstrittenen Verschärfungen der Abstimmungsmodalitäten wurden 2007 vor Durchführung eines hierauf gerichteten Volksentscheides rückgängig gemacht; der am 14. Oktober 2007 gescheiterte Volksentscheid zur Änderung von Art. 50 HV hatte die grundlegende Neuregelung von 2008 zur Folge; das 2009 beschlossene Wahlrecht geht auf das 2004 volksbeschlossene Gesetz zurück, das die Bürgerschaft 2006 abgeändert hatte. Für diese eigentümliche Mischung aus Elementen von Reform und „Revolution“, die man – in freier Anlehnung an Timothy Garton Ash⁴⁵ – als Hamburger „Refolution“ bezeichnen könnte, dürfte es eine Reihe von Gründen geben: klare Mehrheiten für die gescheiterten Entwürfe, den Druck immer neuer Volksinitiativen, ganz sicher auch taktische Gründe – und vielleicht auch einen „großen gesellschaftlichen Lernprozess“, der von der „Responsivität des repräsentativ-demokratischen Systems“ zeugt.⁴⁶ Im Rückblick erscheint es besonders ironisch, dass der beachtliche Innovationschub hinter den Reformen von 2008 und 2009 zu einem guten Teil dadurch begünstigt wurde,

dass der CDU-Senat ab 2004 den Bogen auch aus Sicht jener überspannt hatte, die direkter Demokratie eher leidenschaftslos gegenüberstehen.

Die zentralen Streitpunkte jener Jahre – Abstimmungsquoren, freie Listeneintragung, Abstimmungstage und die Verbindlichkeit von Volksentscheiden – sind gelöst. Ob in richtiger oder falscher Weise, ist eine politische Frage; jedenfalls sind sie in verfassungskonformer Weise gelöst. Beim Haushaltsvorbehalt ist immerhin eine gewisse Lockerung im Rahmen bundesverfassungsrechtlicher Vorgaben erreicht. Zu begrüßen ist auch, dass Senat und Bürgerschaft sich mit einiger Verspätung der überfälligen Anpassung des HmbVAbstG an die seit 2008 veränderte Verfassungslage angenommen haben.⁴⁷ Ansonsten haben die Neuregelungen den Praxistest noch immer vor sich; noch ist es zu früh, fundierte Urteile zu fällen. Man sollte hier gründlich beobachten, analysieren, bewerten: Das „Hamburger Modell“ ist in vielem innovativ und hat neue Optionen in ein weithin abgesteckt scheinendes Feld eingeführt. Die Freie und Hansestadt Hamburg ist hierdurch zu einer Art Labor für direktdemokratische Feldversuche geworden. Hierfür eignet sie sich als Stadtstaat in besonderem Maße:⁴⁸ Die Bevölkerung wohnt dichter beisammen, was den Grad der Betroffenheit erhöht; die Themen sind räumlich näher an den Menschen als in einem Flächenstaat; die Bürger sind im Allgemeinen besser mobilisierbar. Vor allem aber darf man gespannt sein, ob die neue Rechtslage Volksgesetzgebung und parlamentarische Gesetzgebung in Hamburg in einer Weise aufeinander abgestimmt hat, dass die Konflikte der jüngsten Vergangenheit wirklich der Vergangenheit angehören.

BEGRIFFSERKLÄRUNGEN

ACTUS

CONTRARIUS:

Akt, der einen früheren Akt aufhebt.

FAKULTATIVES

REFERENDUM:

Referendum (d. h. eine von der Regierung oder dem Parlament initiierte Volksabstimmung), das auf Antrag durchgeführt wird.

LEX POSTERIOR (DEROGAT LEGI PRIORI):

Das jüngere Gesetz hebt das ältere Gesetz auf.

ORGANTREUE:

Staatsorgane sind untereinander zu rücksichtsvollem Umgang miteinander und zu einem Mindestmaß an Kooperation verpflichtet.

PLEBISZIT:

Volksabstimmung

SUSPENSIVES

VETORECHT:

aufschiebendes Vetorecht

ANMERKUNGEN

* Der Beitrag geht auf meinen Aufsatz „Refolution“ an der Elbe: Hamburgs neue direkte Demokratie. Die Verfassungsänderungen der Jahre 2008 und 2009 im Kontext“ zurück, der im Jahrbuch für direkte Demokratie 1 (2009), S. 90–130, veröffentlicht wurde. Für eine vertiefte Analyse und Würdigung der Verfassungs- und Gesetzesänderungen der Jahre 2008 und 2009 sei auf diese Publikation verwiesen.

- 1 Gesetz v. 16.12.2008, Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt (HmbGVBl.) 2008, S. 431; Gesetz v. 8.7.2009, HmbGVBl. 2009, S. 221.
- 2 Skeptisch auch Peter Selmer/Lars Hummel: Zulässige Volksentscheide über alle haushaltsplanexternen Haushaltsangelegenheiten? in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2009, S. 137 ff. Anderer Ansicht Matthias Klatt: Auslegung und Verfassungsmäßigkeit des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HmbVerf, in: NordÖR 2010, S. 482 ff.; ders.: Die Zulässigkeit des finanzwirksamen Plebiszits, in: Der Staat 50 (2011), S. 3 (15 ff.).
- 3 Vgl. Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache (Drs.) 18/8068, S. 4.
- 4 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 19/1476, S. 3.
- 5 Vgl. z. B. Bayerischer Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH), Entscheidung v. 17.11.1994, Vf. 96-IX-94 u. a., in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1995, S. 419 (425 f.); Staatsgerichtshof Bremen, Entscheidung v. 17.6.1997, St 7/96, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1998, S. 388 (389 f.); Bundesverfassungsgericht, Beschluss v. 3.7.2000, 2 BvK 3/98, in: amtliche Entscheidungssammlung (BVerfGE) 102, S. 176 (185 ff.); Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil v. 19.9.2001, in Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2002, S. 83 (91 ff.); Brandenburgisches Verfassungsgericht, Urteil v. 20.9.2001, VfGBbg 57/00, in: LKV 2002, S. 77 ff. Kritisch und m. w. Nachw. Fabian Wittreck: Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JÖR) 53 (2005), S. 111 (116, 178 ff.). Eingehende Analyse bei Jürgen Krafczyk: Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 68 ff.
- 6 Vertiefend Otmar Jung: Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung. Die Staatsrechtslehre und Staatspraxis der Weimarer Zeit, in: Der Staat 38 (1999), S. 41 ff.
- 7 Zu den Vorgaben des Homogenitätsgebotes für die direkte Demokratie in den Ländern näher Peter M. Huber: Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, in: Archiv des öffentlichen Rechts 126 (2001), S. 165 (172 ff.); Peter Neumann: Sachunmittelbare Demokratie, 2009, Rn. 652 ff.
- 8 Julia Platter: Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zum Haushaltsvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 35 (2004), S. 496 (506); Josef Isensee: Plebiszit unter Finanzvorbehalt, in: Festschrift für Reinhard Mußgnug, 2005, S. 101 (107 f.). Näher Sebastian Müller-Franken: Plebiszitäre Demokratie und Haushaltsgewalt, in: Der Staat 44 (2005), S. 19 (33 ff.).
- 9 Vgl. Dieter Birk/Rainer Wernsmann: Volksgesetzgebung über Finanzen, in: DVBl. 2000, S. 669 (672); Isensee (Fn. 8), S. 106 f., 118, 125.

- 10 Krafczyk, Finanzvorbehalt (Fn. 5), S. 223 ff.
- 11 Birk/Wernsmann, Volksgesetzgebung (Fn. 9), S. 672 f.
- 12 Johannes Rux: Die Haushaltsvorbehalte in Bezug auf die direktdemokratischen Verfahren in den Verfassungen der neuen Bundesländer, in: LKV 2002, S. 252 (255). Anders wohl Müller-Franken, Haushaltsgewalt (Fn. 8), S. 41.
- 13 Vertiefend zum Deckungsjunktum Krafczyk, Finanzvorbehalt (Fn. 5), S. 297 ff., 319 ff.
- 14 Näher Hans Herbert v. Arnim: Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, S. 241 ff.; Otmar Jung: Grundsatzfragen der direkten Demokratie, in: Andreas Kost (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, 2005, S. 312 (321 ff.).
- 15 Vertiefend Neumann: Sachunmittelbare Demokratie (Fn. 7), Rn. 93 ff.; Otmar Jung: Volksgesetze und parlamentarische Konterlegislatur, in: Klemens H. Schrenk/Markus Soldner (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme: Festschrift für Wolfgang Ismayr, 2010, S. 427 (434 ff.).
- 16 BayVerfGH, Entscheidung v. 31.3.2000, Vf. 2-IX-00, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2000, S. 911 (914).
- 17 Siehe § 13 Abs. 1 nach dem Gesetzesentwurf des Senats v. 19.6.2012, Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 20/4525, Art. 1 Nr. 16.1.
- 18 HmbVerfG, Urteil v. 31.3.2006, HVerfG 2/05 (VolXUni II), DVBl. 2006, S. 1590 ff.
- 19 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 19/1476, S. 4. Zu diesem Effekt näher Otmar Jung: Das Quorenproblem beim Volkssentscheid, in: Zeitschrift für Politik 9 (1999), S. 863 (887 ff.); v. Arnim, Vom schönen Schein (Fn. 14), S. 228 ff.
- 20 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 19/1476, S. 4.
- 21 So nachdrücklich Josef Isensee: Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie?, in: DVBl. 2001, S. 1161 (1169 f.).
- 22 Isensee, a. a. O.
- 23 v. Arnald, Refolution (Fn*), S. 114.
- 24 Kritisch zu diesem v. Arnim, Vom schönen Schein (Fn. 14), S. 222 ff.
- 25 BayVerfGH, Entscheidung v. 17.9.1999, Vf. 12-VIII-98 u. a., in: Bayerische Verwaltungsblätter 1999, S. 719 (725). Noch weitergehend Isensee (Fn. 21), S. 1168 f.: Selbst ein verfassungsänderndes Zustimmungsquorum von 25 % in der Landesverfassung sei unvereinbar mit Bundesrecht.
- 26 Näher zu diesem Repräsentationsverständnis Ernst-Wolfgang Böckenförde: Demokratie und Repräsentation, 1983, S. 18 ff.; ders., Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 26 ff. Vgl. auch Hasso Hofmann: Parlamentarische Repräsentation in der parteienstaatlichen Demokratie, in: ders., Recht – Politik – Verfassung, 1986, S. 249 ff.
- 27 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 19/1476, S. 3.
- 28 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 19/1476, S. 4.
- 29 Dazu Johannes Rux: Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 811 f., 816.
- 30 Scharfe Kritik bei Josef Isensee: Verfahrensfragen der Volksgesetzgebung – Überlegungen zum Landesverfassungsrecht, in:

- Festschrift für Peter Krause, 2006, S. 303 (321 ff.). Vgl. auch Verfassungsgerichtshof des Saarlandes, Urteil v. 14.7.1987, LV 3/86, NVwZ 1988, S. 245 (247 f.).
- 31 Vgl. Stephan Stüber: Volksabstimmungen in Hamburg, NordÖR 2002, S. 227 (231 f.).
 - 32 Dazu und m. w. Nachw. v. Arnauld, Refolution (Fn*), S. 109.
 - 33 Vgl. Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Oktober 2012 (HmbGVBl. S. 440).
 - 34 Zum Begriff Jung, Volksgesetze (Fn. 15). Guter Überblick bei Momme Jacobsen: Zur Verbindlichkeit der Volksgesetzgebung, in: DÖV 2007, S. 949 (950 ff.).
 - 35 So allerdings Martin Borowski: Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, in: DÖV 2000, S. 481 (489 ff.); Isensee, Verfahrensfragen (Fn. 30), S. 310; Rux, Demokratie (Fn. 29), S. 89 f.
 - 36 HmbVerfG, HVerfG 4/06 (Wahlrecht II), NordÖR 2007, S. 311 – abweichendes Votum v. Paczensky und Wirth-Vonbrunn; Ernst Gottfried Mahrenholz: Zur Änderung des durch Volksbegehren angenommenen Hamburgischen Wahlrechts in derselben Wahlperiode, in: NordÖR 2007, S. 11 (12 ff.); ders.: Legislative Konkurrenzen, in: Festschrift für Hans-Peter Schneider, 2008, S. 210 (211 ff.). Zum Konflikt auch Frank Decker: Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung. Der Streit um ein neues Wahlrecht in Hamburg, in: ZParl 38 (2007), S. 118 ff.
 - 37 Zu den Hintergründen Jung, Volksgesetze (Fn. 15), S. 434 ff.
 - 38 So Franz-Josef Peine: Volksbeschlossene Gesetze und ihre Änderung durch den parlamentarischen Gesetzgeber, in: Der Staat 18 (1979), S. 375 (400 f.).
 - 39 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 19/1476, S. 5.
 - 40 Rux (Fn. 29), S. 846
 - 41 Dazu kritisch Hans Peter Bull: Der Volksentscheid: unverbindlich und folgenlos?, in: NordÖR 2005, S. 99 ff.
 - 42 Differenzierung der Geltungs- und Fortgeltungsdimension nach Klaas Engelken, Demokratische Legitimation bei Plebisziten auf staatlicher und kommunaler Ebene, in: DÖV 2000, S. 881 (883).
 - 43 Anders wohl Peter Selmer: Gestaltung der Finanz- und Wirtschaftsrechtsordnung durch Volksentscheid?, in: Festschrift für Rolf Stober, 2008, S. 179 (192 f.).
 - 44 Im Rückblick Rolf-Dieter Klooff: Die Reform der Volksgesetzgebung 2001: Niedrigere Quoren und mehr Verfahrensflexibilität, in: Hans Peter Bull (Hrsg.): Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg, 2001, S. 96 ff.; Hans-Joachim Koch: Die Verfassungsentwicklung in Hamburg, in: JöR 51 (2003), S. 251 ff.
 - 45 Zu diesem Konzept Timothy Garton Ash, Refolution, in: ders., The Uses of Adversity: Essays on the Fate of Central Europe, 1989, S. 309 ff.
 - 46 So die Deutung von Jung, Volksgesetze (Fn. 15), S. 440.
 - 47 Siehe Gesetzesentwurf v. 19.6.2012, Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 20/4525 in Beantwortung eines parlamentarischen Ersuchens v. 15.12.2011, der schließlich in Artikel 1 des Gesetzes v. 9.10.2012 (HmbGVBl. S. 440) mündete.
 - 48 Hans Peter Bull: Direkte Demokratie in Hamburg – Chancen und Risiken, in: ders., Bürgerbeteiligung (Fn. 44), S. 16 ff.; Rux, Demokratie (Fn. 29), S. 845.

Die praktische Durchführung von Volksabstimmungen

Aufgabenverteilung in Volksabstimmungsverfahren

Seit der Einführung des Volksabstimmungsrechts im Jahr 1996 wurden 37 Unterschriftensammlungen zur Unterstützung einer Initiative angezeigt. In sieben Fällen wurden die drei Stufen von der Volksinitiative über das Volksbegehren bis zum Volksentscheid durchlaufen, die anderen Initiativen wurden aus unterschiedlichen Gründen vor der Durchführung eines Volksentscheids beendet.

Das Volksabstimmungsverfahren mündet in die Entscheidung über einen Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage, wobei die Bürgerschaft ihrerseits einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene Vorlage beifügen kann. Die unmittelbar Beteiligten sind die Volksinitiative (Initiatorinnen und Initiatoren, Vertrauenspersonen und unterstützende Personen) und die Bürgerschaft. Der Senat führt das Volksabstimmungsrecht aus und bedient sich hierzu unterschiedlicher Stellen der Verwaltung, soweit nicht durch das Volksabstimmungsgesetz bestimmte Aufgaben der Landesabstimmungsleitung oder den Bezirksabstimmungsleitungen zugewiesen sind.

Unmittelbar dem Senat vorbehalten ist die Feststellung über das Zustandekommen der einzelnen Verfahrensabschnitte Volksinitiative, Volks-

begehren und Volksentscheid. Die Senatskanzlei ist, mit Ausnahme von direkt an die Bürgerschaft zu richtenden Anträgen auf Verlängerung der Überlegungsfrist, zuständig für die Entgegennahme verfahrensleitender Erklärungen der Initiatorinnen und Initiatoren, wie z. B. die Anzeige einer Unterschriftensammlung und die Antragstellung auf Durchführung des Volksbegehrens oder des Volksentscheids. Die Bezirksämter prüfen die Gültigkeit der Unterstützungsunterschriften zu einem Volksentscheid bzw. der Eintragungen zu einem Volksbegehren und führen das Amts- und Briefeintragungsverfahren zu einem Volksbegehren sowie einen Volksentscheid durch. Die Landesabstimmungsleitung koordiniert und organisiert mit dem Landeswahlamt als zentraler Einheit und Geschäftsstelle gemeinsam mit den Bezirksabstimmungsleitungen und deren Geschäftsstellen die Durchführung von Volksentscheiden.

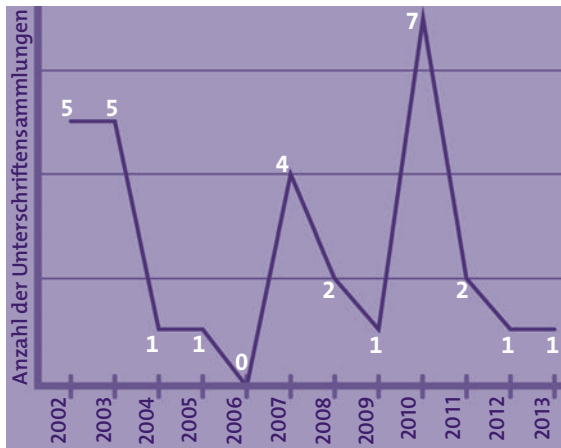
ERSTE STUFE: VOLKSINITIATIVE

In den Jahren von 2002 bis 2013 wurden insgesamt 30 Unterschriftensammlungen für Volksini-

Willi Beiß, geb. 1949 in Essen. Jurist; Leiter des Amtes für Innere Verwaltung und Planung der Behörde für Inneres und Sport sowie Landeswahl- und Landesabstimmungsleiter.

Oliver Rudolf, geb. 1966 in Pinneberg. Jurist; Leiter des Landeswahlamts sowie stellvertretender Landeswahl- und Landesabstimmungsleiter.

tiativen angezeigt. In 22 Fällen wurde innerhalb der sechsmonatigen Einreichfrist die erforderliche Anzahl von 10 000 Unterstützungsunterschriften eingereicht und der Senat stellte das Zustandekommen der Volksinitiative fest. In acht Fällen wurden keine Unterschriften eingereicht, womit das Verfahren bereits auf der ersten Verfahrensstufe durch Ablauf der Einreichfrist endete.



Das Verfahren beginnt mit der Anzeige einer Unterschriftensammlung bei der Senatskanzlei, das die Initiatorinnen und Initiatoren in eigener Verantwortung und auf eigene Kosten durchführen, indem sie Unterstützungsunterschriften sammeln und bei der Senatskanzlei einreichen.

Durch das Siebente Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes vom 12. Juni 2007

wurde ein spezieller Beratungsanspruch der Initiatorinnen und Initiatoren eingeführt. Bereits vor der Anzeige und während des gesamten Verfahrens können sie sich hinsichtlich verfassungs-, haushalts- und verfahrensrechtlicher Fragestellungen kostenfrei beraten lassen. Bis zur Novellierung des Volksabstimmungsgesetzes vom 9. Oktober 2012 wurde diese Beratung von der Senatskanzlei unter Beteiligung der von dem jeweiligen Anliegen fachlich berührten Fachbehörden durchgeführt. Seitdem ist die Beratung der Landesabstimmungsleitung zugewiesen, die – ebenso wie zuvor die Senatskanzlei – je nach Themenstellung auf die jeweilige Fachkompetenz der Senatsämter und Fachbehörden sowie des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zurückgreift.

Neben der Klärung fachlicher Fragen besteht regelmäßig Interesse an einer Beratung hinsichtlich der Gestaltung der Unterschriftslisten sowie hinsichtlich des Verfahrensablaufs. Für die Gestaltung der Listen besteht größtmöglicher Spielraum. Grenzen setzen z. B. die Forderung einer ausreichenden Schriftgröße, um die Lesbarkeit zu gewährleisten, oder das Verbot zusätzlicher Datenerhebungen wie etwa E-Mail-Adressen der Unterstützenden. In Bezug auf den Verfahrensablauf zeichnet sich ab, dass die Initiatorinnen und Initiatoren strategisch bestimmte Zeitpunkte ansteuern. Deutlich wurde dies bei der Initiative „Trans-

parenz schafft Vertrauen“, die den Bürgerinnen und Bürgern bei der Unterschriftensammlung zusammen mit dem formulierten Gesetzentwurf eine konkrete zeitliche Planung für das Einreichen der Unterschriften, das Volksbegehren und den Volksentscheid vorlegte.

Der Verfahrensabschnitt endet mit der Feststellung über das Zustandekommen der Volksinitiative. Diese Feststellung hat der Senat innerhalb eines Monats nach der Einreichung der Unterschriftslisten zu treffen. Dadurch verbleibt den für die Prüfung zuständigen Bezirksämtern lediglich ein Zeitraum von rund 14 Tagen, um die in den Listen eingetragenen Personenangaben (Vor- und Familienname, Geburtsjahr und Anschrift) mit dem Melderegister abzugleichen. Maßgeblich ist dabei, ob eine Unterschrift aufgrund der Eintragung einer wahlberechtigten Person zugeordnet werden kann. Eine Unterschrift wird daher auch dann als gültig gewertet, wenn zwar eine der grundsätzlich vorgeschriebenen Angaben zur Person – z. B. das Geburtsjahr – fehlt, anhand der übrigen Angaben aber eine Zuordnung zu einer wahlberechtigten Person erfolgen kann.

ZWEITE STUFE: VOLKSBEGEHREN

Die zweite Stufe eines Volksabstimmungsverfahrens beginnt im Anschluss an die Befassungs- und Überlegungsfrist der Bürgerschaft mit dem Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens, gegebenenfalls zu einer überarbeiteten Fassung. Bis zur Novellierung des Volksabstimmungsgesetzes 2012 war die Überarbeitung noch bis zum Zeitpunkt der Bekanntmachung zulässig, was insoweit nicht unproblematisch war, als die überarbeitete Vorlage selbst als Gegenstand des Volksbegehrens notwendiger Teil der Bekanntmachung ist. Der Gesetzgeber griff diese Problemstellung auf und trennte die Frist für die Überarbeitung von der Bekanntma-

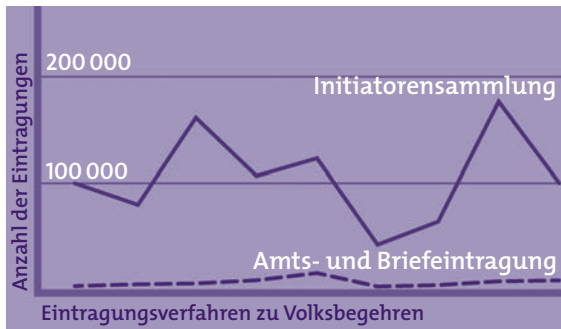
chungsfrist. Dadurch ist sicher gestellt, dass die überarbeitete Vorlage auch bei Ausnutzung der Überarbeitungsfrist rechtzeitig für die Bekanntmachung vorliegt.

Anders als die Unterschriftensammlung zur Volksinitiative wird das Verfahren zum Volksbegehren von dem Senat durchgeführt. Ein Volksbegehren ist nach Artikel 48 Absatz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg neben einer Gesetzesvorlage durch den Senat oder aus der Mitte der Bürgerschaft die dritte verfassungsrechtliche Möglichkeit, einen Gesetzentwurf einzubringen. Zur Gewährleistung eines gesetzmäßigen Verfahrens kann diese Stufe nicht vollständig staatsfrei ausgestaltet werden. Hiermit steht das nachvollziehbare Interesse von Initiatorinnen und Initiatoren, mit eigenen Eintragungslisten zu sammeln, im Konflikt. Mehrfach wurde die Fragestellung, ob die Unterschriften von der Initiative gesammelt werden dürfen oder ob eine Eintragung ausschließlich in den Eintragungsstellen der Bezirksämter bzw. per Briefeintragung zulässig ist, neu geregelt.

Bei der Einführung des Volksabstimmungsrechts im Jahr 1996 konnte die Unterstützungsignatur nur in öffentlichen Eintragungsstellen oder per Brief geleistet werden. Mit Änderungsgesetz vom 20. Juni 2001 wurde den Initiatorinnen und Initiatoren gestattet, mit eigenen Eintragungslisten Unterschriften zu sammeln. Diese Eigensammlung wurde mit Änderungsgesetz vom 17. Mai 2005 wieder aufgehoben. Mit der Änderung des Volksabstimmungsgesetzes vom 12. Juni 2007 hat die Bürgerschaft das am 5. März 2007 zustande gekommene Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid – Mehr Demokratie“ übernommen und u. a. die Eigensammlung wieder zugelassen. Dadurch wurde für Initiativen und Verwaltung eine abschließende Verfahrensklarheit geschaffen.

Von den seit 2002 durchgeführten zwölf Volksbegehren war die Eigensammlung in zwei

Fällen ausgeschlossen. Bei den anderen zehn Verfahren konnte die Eintragung in den öffentlichen Eintragungsstellen, per Brief und in die Eintragungslisten der Initiativen erfolgen. In den beiden nicht zustande gekommenen Volksbegehren war die Sammlung durch die Initiatorinnen und Initiatoren zugelassen. Wenn die Sammlung durch die Initiatorinnen und Initiatoren zugelassen war, wurden auf diesem Weg auch die meisten Unterstützungsunterschriften erzielt: Regelmäßig jeweils deutlich über 90 % (92–99 %) der Eintragungen wurden von den Initiatorinnen und Initiatoren gesammelt.



Die öffentlichen Eintragungsstellen werden von den Bezirksämtern in den Kundenzentren eingerichtet. Die Möglichkeit der Briefeintragung ist an das Briefwahlverfahren angelehnt. Die Eintragungsberechtigten können vor Ort, per Post, Fernschreiben oder Fax und seit 2003 auch per E-Mail einen Antrag auf Briefeintragung stellen und erhalten ein Eintragungsformular zugesendet, das bis zum Ablauf der Eintragszeit bei der zentral im Bezirksamt Hamburg-Mitte eingerichteten Briefeintragungsstelle eingegangen sein muss. Darüber hinaus wurde 2008 ein elektronisches Verfahren eingerichtet, das die Möglichkeit bietet, ein Briefeintragungsformular online auszufüllen. Allerdings muss wegen des Erfordernisses einer Originalunterschrift auch dieses Formular in Papierform an die Briefeintragungsstelle gesendet werden.

Die Eintragungen werden zentral im Bezirksamt Hamburg-Mitte auf der Grundlage des Melderegisters auf ihre Gültigkeit geprüft. Hierfür wird die Abstimmungsdienststelle personell verstärkt, damit innerhalb des für die Prüfung effektiv zur Verfügung stehenden Zeitraums von rund zwei Wochen ermittelt werden kann, ob die erforderliche Anzahl gültiger Eintragungen – ein Zwanzigstel (5 %) der zur letzten Bürgerschaftswahl Wahlberechtigten (rund 63 000 bezogen auf die zur Bürgerschaftswahl vom 20. Februar 2011 insgesamt rund 1,25 Millionen Wahlberechtigten) – innerhalb von drei Wochen erreicht ist. Ebenso wie bei der Prüfung der Unterstützungsunterschriften zu einer Volksinitiative wird eine Eintragung auch dann als gültig gewertet, wenn trotz fehlender Angabe eines vorgesehenen Personendatums eine eindeutige Zuordnung zu einer eintragungsberechtigten Person erfolgen kann. Im Zweifel entscheidet die Bezirksabstimmungsleitung über die Gültigkeit. Auf der Basis dieser Prüfung stellt der Senat innerhalb von sechs Wochen fest, ob ein Volksbegehren zustande gekommen ist.

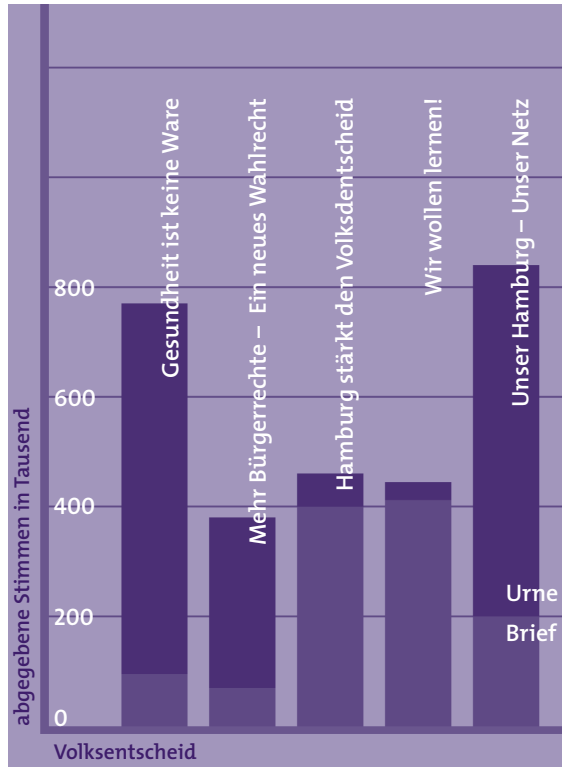
DRITTE STUFE: VOLKSENTSCHEID

Mit der Abstimmung über den gegebenenfalls zum Volksentscheid überarbeiteten Gesetzentwurf oder die andere Vorlage wird im Erfolgsfall ein Gesetz beschlossen oder ein die Bürgerschaft und den Senat bindender Beschluss gefasst. Dieses staatliche Verfahren ist an Bürgerschafts- und Bezirksversammlungswahlen angelehnt und wird vom Senat durchgeführt.

– ABSTIMMUNG AN EINEM WAHLTAG ODER AUSSERHALB EINER WAHL

Organisatorisch von wesentlicher Bedeutung ist es, ob ein Volksentscheid an einem Wahltag oder

außerhalb einer Wahl durchgeführt wird. Ebenso wie die Zulässigkeit der Eigensammlung zum Volksbegehren wurden die gesetzlichen Regelungen des Zeitpunktes der Durchführung eines Volksentscheids mehrfach geändert. In den zurückliegenden zehn Jahren wurden drei Volksentscheide mit einer Wahl (jeweils erfolgreich) und zwei außerhalb von Wahlen (einer erfolgreich) durchgeführt: Der Volksentscheid „Gesundheit ist keine Ware“ am Tag der Hamburg-Wahl 2004, der Volksentscheid „Mehr Bürgerrechte – Ein neues Wahlrecht für Hamburg“ am Tag der Europawahl 2004 und der Volksentscheid „Unser Hamburg – Unser Netz“ am Tag der Bundestagswahl am 22. September 2013. Außerhalb von Wahlen: Der Volksentscheid „Hamburg stärkt den Volksentscheid – Mehr Demokratie“ am 14. Oktober 2007 und der erfolgreiche Volksentscheid „Wir wollen lernen!“ am 18. Juli 2010.



Strukturell unterscheidet sich der an einem Wahltag durchgeführte Volksentscheid von einem isoliert durchgeführten in dem Stimmabgabeverfahren. An Wahltagen sind Wahl und Volksabstimmung miteinander verzahnt. Es wird ein gemeinsames Verzeichnis für die Wahl- und die Abstimmungsberechtigten erstellt, eine gemeinsame Wahl- und Abstimmungsbenachrichtigung versendet und es besteht ein gemeinsames Antragsverfahren für Briefwahl und Briefabstimmung. Zudem werden die zu Wahlen eingerichteten rund 1300 Wahllokale auch für die Abstimmung genutzt, so dass die Stimmabgabe im Wahllokal im Vordergrund steht.

Außerhalb von Wahlen ist die Volksabstimmung dagegen vorrangig als Briefabstimmung organisiert, d. h. die Briefabstimmungsunterlagen werden mit der Abstimmungsbenachrichtigung versendet und müssen nicht extra beantragt werden. Um neben der Briefabstimmung auch die Stimmabgabe vor Ort in einer Abstimmungsstelle zu ermöglichen, werden am Abstimmungstag in den Kundenzentren und in Grundschulen insgesamt rund 200 Abstimmungsstellen eingerichtet.

Der Ausgestaltung als Briefabstimmung entsprechend wird die Urnenabstimmung nur wenig in Anspruch genommen. Einige Abstimmungsstellen wurden von weniger als einhundert Stimmberechtigten aufgesucht. Hier wird man versuchen, durch Verschiebung der Standorte eine gleichmäßigere Auslastung zu erzielen. Als Folge der geringeren Anzahl von Abstimmungsstellen wird – anders als bei Wahlen, wo nur mit einem Wahlschein die Stimme in einem anderen Wahllokal abgegeben werden kann – in den Abstimmungsstellen der Zugriff auf ein elektronisches Abstimmungsverzeichnis eingerichtet, so dass die Stimmabgabe in einer beliebigen Abstimmungsstelle möglich ist.

Mit der Neufassung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Volksgesetzgebung in

Artikel 50 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 wurde u. a. festgelegt, dass eine Volksabstimmung grundsätzlich am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Bundestag stattfinden soll, im Falle einer Verfassungsänderung stattfinden muss, und für diesen Fall wurden zudem neue Quoren festgelegt, die sich an dem Ergebnis der gleichzeitigen Wahl orientieren.

Danach ist ein Volksentscheid erfolgreich, „wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und auf den Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage mindestens die Zahl von Stimmen entfällt, die der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht“. Hat ein Volksentscheid eine Verfassungsänderung oder ein Wahlgesetz zum Gegenstand, ist jeweils eine Zweidrittel-Mehrheit erforderlich. Diese komplexe Bestimmung wurde mit der Novellierung des Volksabstimmungsgesetzes vom 9. Oktober 2012 konkretisiert. Zur Volksabstimmung am Tag der Bundestagswahl 2013 hat das Landeswahlamt in seiner Öffentlichkeitsarbeit die plakative Formel gebildet:

„Die Anzahl der Ja-Stimmen muss größer sein, als die Hälfte der Zweitstimmen, die bei der Bundestagswahl in Hamburg auf die Parteien abgegeben wurden, die jeweils mindestens ein Bundestagsmandat erhalten haben. Beispielrechnung: Würden in Hamburg bei der Bundestagswahl 920 000 Zweitstimmen abgegeben und entfielen davon 20 000 Stimmen auf Parteien, die an der 5 %-Hürde scheitern, müssten für einen erfolgreichen Volksentscheid mindestens 450 001 Ja-Stimmen vorliegen ($900\,000 : 2 = 450\,000$; Mehrheit: 450 001).“

Bei einer gleichzeitigen Wahl zur Bürgerschaft ist zu berücksichtigen, dass fünf Stimmen auf den für die Zusammensetzung der Bürgerschaft maßgeblichen Landeslisten-Stimmzettel ab-

gegeben werden können. Diese fünf Stimmen müssen auf Wählerinnen und Wähler umgerechnet werden. Das Quorum ist hiernach erfüllt, wenn die Anzahl der Ja-Stimmen größer ist als die Hälfte der Zahl, die sich aus der Anzahl der abgegebenen Landeslisten-Stimmzettel, multipliziert mit dem Quotienten aus der Anzahl der Landeslisten-Stimmen der in die Bürgerschaft gewählten Parteien dividiert durch die Anzahl der insgesamt abgegebenen gültigen Landeslisten-Stimmen ergibt. Beispielrechnung: Würden bei 700 000 Landeslisten-Stimmzetteln und 3 500 000 abgegebenen Stimmen die in die Bürgerschaft gewählten Parteien 3 300 000 Stimmen erhalten haben, so müssten für einen erfolgreichen Volksentscheid 330 001 Ja-Stimmen vorliegen: $(3\,300\,000 : 3\,500\,000) \times 700\,000 = 660\,000 : 2$; Mehrheit: 330 001.

Außerhalb einer Wahl zur Bürgerschaft oder zum Bundestag findet ein Volksentscheid über einfache Gesetze oder eine andere Vorlage nur noch auf Antrag der jeweiligen Initiative statt. In diesem Fall beträgt das erforderliche Zustimmungsquorum ein Fünftel (20 %) der zur letzten Bürgerschaft Wahlberechtigten (bezogen auf die Bürgerschaftswahl 2011 waren dies 250 928).

ABSTIMMUNGSPROZESSE MIT BÜRGERSCHAFTS-FRAKTION UND INITIATIVEN

Im Gegensatz zu Wahlen, bei denen sich die offiziellen Informationen zu den Kandidierenden auf die Angaben auf den Stimmzetteln beschränken und es den Wahlvorschlagsträgern und Kandidierenden obliegt, für ihre inhaltlichen Positionen zu werben, erhalten die Stimmberechtigten zu einem Volksentscheid für ihre Entscheidungsfindung ein Informationsheft zugesandt. Die Landesabstimmungsleitung ist Herausgeberin, während die Initiativen und die Bürgerschaft, gegebenenfalls getrennt nach Fraktionen, für die Inhalte ver-

antwortlich sind. Sowohl die Funktion des Informationshefts, eine bewusste Entscheidung über die politisch strittige Fragestellung zu ermöglichen, als auch der weite gesetzliche Spielraum für seine Gestaltung haben regelmäßig einen intensiven Austauschprozess der Abstimmungsleitung mit den politisch Beteiligten zur Folge.

Gesetzlich war bis zu der Novellierung 2012 lediglich vorgegeben, dass Initiativen und Bürgerschaft in gleichem Umfang Stellung nehmen können und dass gegebenenfalls eine nach Fraktionsstärke aufgeschlüsselte Stellungnahme erfolgt. Insbesondere Seitenzahl und Struktur hingegen mussten bei jedem Volksentscheid mit Initiativen und Bürgerschaftsfraktionen neu abgestimmt werden. Dabei stand das mit Blick auf die Vermeidung einer Reaktionsmöglichkeit der jeweils anderen Seite nachvollziehbare Interesse an einer möglichst späten Festlegung – vor allem auch der konkreten Beiträge – im Konflikt mit der organisatorischen Notwendigkeit, die Merkmale für die Vergabe des Druckauftrags möglichst frühzeitig festzulegen. Die aufgrund der Reform konkretisierenden Bestimmungen im Volksabstimmungsgesetz, u. a. zum Umfang, zielen darauf ab, den Abstimmungsprozess zu vereinfachen. Wichtig ist auch, dass nunmehr die Verantwortlichkeit der Initiativen und der Fraktionen für ihre jeweiligen Beiträge klarstellend festgelegt ist. Dazu gehört u. a. die ausdrückliche gesetzliche Bestimmung, dass das Hamburgische Pressegesetz mit seinen Bestimmungen über die Herausgeberhaftung keine Anwendung auf das Informationsheft findet.

Neben dem Informationsheft barg auch die Stimmzettelgestaltung Konfliktpotenzial, insbesondere wenn mehr als eine Vorlage zur Abstimmung stand. Gesetzlich war bei mehreren Vorlagen lediglich ihre Reihenfolge festgelegt. Ebenso wie bei der Gestaltung des Informationsheftes bedurfte es hier einer einvernehmlichen Lösung mit

allen Beteiligten. Diese Problemstellung sollte durch die mit der Novellierung 2012 erfolgte Konkretisierung zu der Darstellung der Abstimmungsfrage(n) auf dem Stimmzettel gelöst sein.

KOSTEN UND KOSTENERSTATTUNG

Die Kosten liegen bei einem Volksentscheid, der an einem Wahltag stattfindet, bei rund 2 Millionen Euro, bei einem Volksentscheid außerhalb einer Wahl fallen Kosten in Höhe von rund 3,5 Millionen Euro an. Ein gemeinsam mit einer Wahl durchgeführter Volksentscheid verursacht geringere Kosten, weil einige Aufgaben miteinander verbunden werden, wie z. B. die Versendung der Wahl- und Abstimmungsbenachrichtigungen sowie der Briefwahl- und Briefabstimmungsunterlagen.

Den Abschluss eines Volksabstimmungsverfahrens bilden die Rechenschaftslegung der Initiativen über die von ihnen in den einzelnen Verfahrensstufen erzielten Einnahmen und Ausgaben sowie das Kostenerstattungsverfahren. Die Initiativen haben im Anschluss an die Durchführung eines Volksentscheids einen Anspruch auf die Erstattung der nachgewiesenen Kosten für eine angemessene Information der Öffentlichkeit über die Ziele von Volksbegehren und Volksentscheid. Dabei ist die Kostenerstattung der Höhe nach auf 0,10 Euro je Ja-Stimme, maximal aber 40 000 Euro begrenzt.

Zwingende Voraussetzung für eine Kostenerstattung ist neben dem Nachweis der oben genannten Kosten, dass ordnungs- und fristgemäß Rechenschaft abgelegt wurde. In dem Rechenschaftsbericht sind u. a. Spenden ab 2500 Euro mit dem konkreten Betrag sowie Vor- und Familiennamen sowie Anschrift der spendenden Person offen zu legen. Die Ordnungsgemäßheit war bisher in keinem Fall zu beanstanden. Allerdings hat sich die Bürgerschaft 2012 dazu veranlasst gese-

hen, eine gesetzliche Lücke bei der Offenlegung der Finanzquellen der Initiativen zu schließen: Die Pflicht zur Veröffentlichung der Namen von Großspenderinnen und Großspendern (ab 2500 Euro) konnte mittels Zwischenschaltung eines Fördervereins umgangen werden. Mit der Anwendung des für Parteien im Parteiengesetz geregelten Verbots der Annahme von anonymen Spenden ab einem Betrag in Höhe von mehr als 500 Euro wird einem solchen Vorgehen entgegengewirkt.

FAZIT

Hamburg hat insgesamt ein Volksabstimmungsrecht mit Verfahrenswegen, die auch aufgrund der Praxiserfahrungen zunehmend ausbalanciert wurden und eingespielt sind. Maßgeblich sind konsensorientierte Lösungsmechanismen sowie Planbarkeit im Verfahren. Hierzu dient eine enge Kommunikation zwischen Landesabstimmungsleitung, Bürgerschaftsfraktionen und Initiativen. Mit der fraktionsübergreifenden Einigung der Bürgerschaft mit der Volksinitiative Mehr Demokratie e. V., die zu der Novellierung des Volksabstimmungsgesetzes im Oktober 2012 geführt hat, ist zudem der Weg für ein einvernehmliches Volksabstimmungsrecht geebnet und eine stabile Grundlage für die Durchführung von Volksabstimmungsverfahren geschaffen worden.

Bürgerbeteiligung muss zur Hamburger Staatsräson gehören!

Ein kurzer Rückblick

Wer weiß schon, dass die direkte Demokratie in Hamburg fast 100 Jahre alt ist? Denn schon in der Verfassung von 1921¹ war die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheid vorgesehen. Allerdings kam es bis zum Dritten Reich 1933 zu keinem einzigen Volksentscheid in Hamburg. In der ersten Hamburger Verfassung nach dem Zweiten Weltkrieg war diese Möglichkeit der Bürgerbeteiligung nicht vorgesehen. Erst 1996 beschloss die Hamburger Bürgerschaft² eine erneute Einführung der direkten Demokratie, allerdings mit hohen Hürden. Die Angst vor dem Volk war wohl immer noch sehr präsent in den Köpfen. Doch das Volk war in den Neunziger Jahren nicht mehr zu bremsen. Es entwickelte sich eine Bewegung um den Verein Mehr Demokratie e. V., die eine Senkung der Hürden von Volksentscheiden vorsah und zusätzlich deren Einführung auch auf lokaler Ebene in den Bezirken (Bürgerentscheide) forderte.

Diese beiden Volksentscheide standen zur Bundestagswahl 1998 zur Abstimmung. Wegen der hohen Zweidrittelhürde schaffte es der Volksentscheid zur Änderung der Verfassung nicht ganz,

dafür aber der Entscheid zur Einführung von Bürgerentscheiden auf bezirklicher Ebene.

Damals nahm die erste rot-grüne Bürgerschaftsmehrheit (seit September 1997) dieses deutliche Mehrheitsvotum (wenngleich auch keine Zweidrittelmehrheit) der Hamburgerinnen und Hamburger zum Anlass, mit der CDU über eine Senkung der Hürden zu verhandeln. Dabei kam u. a. heraus, dass Volksinitiativen ab 10 000 Stimmen erfolgreich sind (vorher 20 000) und Volksentscheide, die ein Quorum von 20 % (vorher 25 %) der Wahlberechtigten erfüllen, als angenommen gelten.

Dann geschah bei der Bürgerschaftswahl 2004 der große politische Sündenfall: Die CDU ignorierte bzw. kippte gleich zwei nicht genehme Volksentscheide. Der erste Volksentscheid zur Privatisierung der städtischen Krankenhäuser³ wurde schlicht übergangen und die Krankenhäuser an den Krankenhauskonzern Asklepios verkauft. Der zweite Volksentscheid zur Europawahl beinhaltete ein völlig neues, bürgerfreundliches Wahlrecht.⁴ Zwar waren beide großen Volksparteien vom Zustandekommen des neuen Wahlrechts geschockt,

Farid Müller, geb. 1962 in Kairo. Studium der Betriebswirtschaft und Kommunikation. Bürgerschaftsabgeordneter für Hamburg-Mitte und Medienberater. Seit 1997 Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft. Sprecher für Justiz, Verfassung, Datenschutz, Medien- und Netzpolitik sowie für Schwule und Lesben der GRÜNEN-Bürgerschaftsfraktion. Vorsitzender des Ausschusses für Justiz, Datenschutz und Gleichstellung der Hamburgischen Bürgerschaft. Arbeitsschwerpunkt: Bürgerbeteiligung.

doch nur die CDU änderte 2006, mit ihrer damals absoluten Mehrheit, dieses Wahlrecht in seinem Kern. Erst 2009 kam es auf Basis eines erneuten drohenden Volksentscheids zum Bürgerwahlrecht⁵ ein halbes Jahr vor der Abstimmung zu einem Wahlrechtskompromiss⁶, der bis heute trägt.

Aber die CDU „versündigte“ sich nicht nur an bereits erfolgreich stattgefundenen Volksentscheiden, sondern wollte auch in der Zukunft deren Zustandekommen erschweren. Fortan sollten Volksinitiativen und Volksbegehren nur noch mit einer Amtseintragung von Unterschriften möglich sein, und damit die bisher freie Unterschriftensammlung beenden⁷.

Diese politische Entwicklung wurde von der damals regierenden CDU vollkommen falsch eingeschätzt. Die Hamburgerinnen und Hamburger wollten sich ihre Mitbestimmungsrechte nicht mehr nehmen lassen und schon gar nicht akzeptieren, dass der Wille des Volkes nach Abstimmungen ignoriert wird. Diese Ereignisse führten zu einem bis dahin nicht gekannten breiten Bündnis zwischen Gewerkschaften, SPD, Grünen, Linken, Mehr Demokratie e. V., vielen Bürgervereinen und Initiativen mit dem Namen „Für faire und verbindliche Volksentscheide – Mehr Demokratie“⁸ in der Stadt. Nach der Wahl 2008 musste das neue schwarz-grüne Bündnis sich mit den Forderungen der Initiative auseinandersetzen, um einen Volksentscheid zu vermeiden. Die CDU willigte

schließlich in einen Kompromiss zur Übernahme der Forderungen dieses inzwischen erreichten Volksbegehrens ein.

Ergebnis war und ist, dass Volksentscheide aufgrund einer politischen Verbindlichkeitsklausel zukünftig nicht einfach übergangen oder geändert werden können. Die vom Volksbegehren entwickelte Idee gewährleistet, dass die Bürgerschaft weiterhin handlungsfähig bleibt, aber in Zukunft mit dem Volkssouverän rechnen muss: Wenn eine Bürgerschaftsmehrheit ein volksbeschlossenes Gesetz oder eine andere Vorlage ändern will, liegt dieser Bürgerschaftsbeschluss drei Monate auf Eis, bevor er in Kraft treten kann. In dieser Zeit können Bürgerinnen und Bürger, die nicht mit der Änderung einverstanden sind, 30 000 Unterschriften für ein Referendumsbegehren sammeln. Sollten diese zusammenkommen, muss die Bürgerschaft ein Referendum über ihre Änderung abhalten. So kann einerseits das Volk Änderungen des Parlaments an seinem Volksentscheid stoppen, andererseits aber die gewählten Volksvertreter Änderungen vornehmen, sollte der aktuelle Zeitverlauf dies notwendig erscheinen lassen. Am Ende hat bei strittigen Fragen aber das Volk unmittelbar das letzte Wort. Diese Klausel wirkt natürlich politisch, denn jede Bürgerschaftsmehrheit wird sich sorgfältig überlegen, ob sie bei Änderungen von Volksentscheiden eine Niederlage einstecken will oder lieber nicht. Das macht Volksentscheide in Hamburg seitdem

sicherer und ist gleichzeitig einmalig im bundesrepublikanischen Verfassungsgefüge.

Die CDU verlangte damals als Kompromiss, dass Volksentscheide in der Regel nur noch an Tagen zur Bürgerschafts- oder Bundestagswahl stattfinden sollen. Damit sollte erreicht werden, dass die vergleichsweise hohe Wahlbeteiligung bei diesen Wahlen auch auf die Beteiligung der parallel stattfindenden Wahlen abstrahlt und die nun politisch verbindlichen Volksentscheide auch eine höhere politische Legitimation haben. Dafür mussten alle Beteiligten ein Modell von so genannten Parlamentsquoren entwickeln, die diese Kopplung sinnvoll ausfüllen.

Zur Bundestagswahl 2013 ist der Fall eines parallel stattfindenden Volksentscheides mit Parlamentsquorum das erste Mal seit Einführung zum Tragen gekommen. Und dieser erste Test wurde bestanden. Die Wahlbeteiligung strahlte tatsächlich auf die Teilnahme am Volksentscheid aus, so dass dieser nicht an mangelnder Beteiligung scheiterte und mit ca. 15 000 Stimmen Vorsprung knapp erfolgreich war⁹.

Es war natürlich nicht einfach, auf der einen Seite die schwarz-grünen Kompromisse zu erreichen und andererseits SPD, Linke und Mehr Demokratie e. V. plus Vertrauensleute aus den verschiedenen Unterstützerorganisationen zu einer gemeinsamen Verfassungsänderung zu bewegen. Doch am Ende siegte, auch bei den Detailfragen, auf allen Seiten die Vernunft, die später zu einer einvernehmlichen Änderung der Verfassung und dann auch zu einer Neufassung des Durchführungsgesetzes führte.

AKTUELLER STATUS

Inzwischen hat Hamburg sicher das beste Gesetz aller Bundesländer zur Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden

und neuerdings auch ein fakultatives Referendum. Letzteres ist ebenfalls ein Instrument der direkten Demokratie, das bundesweit ausschließlich in Hamburg existiert und sich auf Änderungen von Volksentscheiden durch das Parlament beschränkt. Für ein erfolgreiches Referendum müssen 2,5 % der Wahlberechtigten eine Beschlussfassung innerhalb von drei Monaten unterschreiben. Reagiert die Bürgerschaft auf einen solchen Beschluss nicht mit der Zurücknahme des Gesetzesbeschlusses, findet ein neuer Volksentscheid statt. In der letzten Gesetzesänderung durch die Bürgerschaft im Jahre 2013 wurde auch bestimmt, dass der Senat verpflichtet ist, bei konkreten Hinweisen über eine möglicherweise verfassungswidrige Volksinitiative, das Hamburger Verfassungsgericht zur Klärung anzurufen. Bis dahin war das lediglich eine Option. Gerade beim letzten Volksentscheid zum Rückkauf der Energie-Netze stritten Experten und auch Abgeordnete untereinander, ob aufgrund des hohen finanziellen Aufwandes, der mit einem Netzerückkauf verbunden ist – man sprach von bis zu 2 Milliarden Euro –, ein solcher überhaupt Gegenstand eines Volksentscheides sein darf. Diese Frage konnte vor dem Volksentscheid nicht mehr fristgemäß geklärt werden. Zukünftige Volksentscheide mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für den Haushalt müssen aber damit rechnen, vor dem Verfassungsgericht zu landen, um zu klären, wie hoch der Spielraum des Volksgesetzgebers bei finanziellen Folgewirkungen verfassungsrechtlich sein darf.

AUSBLICK

Nach den Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 hat der Wahlsieger Winfried Kretschmann (Grüne) die Konsequenzen aus der missglückten Bürgerbeteiligung bei diesem Mammutprojekt der Bahn und der Vorgängerregierung unter Stefan Mappus

(CDU) gezogen. Bürgerbeteiligung wurde in Baden-Württemberg zum Bestandteil der Staatsräson erklärt. In der Staatskanzlei wurde extra eine Staatssekretärin nur für dieses Aufgabengebiet eingestellt, und es wurde ein Beteiligungsportal eingerichtet¹⁰, auf dem über aktuelle Gesetze der Landesregierung diskutiert wird und Kommentare geschrieben werden. Zudem können sich die Bürgerinnen und Bürger dort über neue Vorhaben informieren. Bei uns in Hamburg ist rein gesetzlich jetzt vieles optimal geregelt. Doch Beteiligung und Mitbestimmung verlangen mehr als gute Gesetze mit fairen Regeln für die Bürgerinnen und Bürger. Wir brauchen eine aktive Informationspolitik des Hamburger Senats und der Bezirke, wir brauchen generell eine Kultur des Gehörtwerdens und des Mitnehmens in Hamburg. Das muss offizielle Senatspolitik sein und sollte am besten aus der Staatskanzlei gesteuert werden. Bisher reagieren die politisch Verantwortlichen nur aufs Volk. Damit geraten Regierungsvorhaben schnell in die Defensive. Es ist doch verrückt, wenn der Chef der Hochbahn verkündet, er traue sich keinen Stadtbahnbaubau mehr zu, weil über der Erde buddeln immer Ärger mit den Anwohnern brächte.¹¹

Hamburg sollte zukünftig noch mehr Demokratie wagen und die Hamburgerinnen und Hamburger bei Großvorhaben, wie z. B. bei der Einführung einer Straßenbahn zur finanzierbaren Entlastung von Bus- und U-Bahnverkehr oder bei einer Olympiabewerbung, mit einem Referendum¹² beteiligen. So wäre jedem in Hamburg klar: Ohne die Bürger wird keine wegweisende Neuerung umgesetzt, sondern bevor es losgeht, werden sie nach ihrer Meinung über Sinn oder Unsinn des Großvorhabens gefragt.

Um nicht falsch verstanden zu werden: Ich sehe meine Aufgabe als Abgeordneter nicht darin, ständig Verantwortung ans Volk abzugeben, weil ich mich nicht selbst traue zu entscheiden,

sondern anders herum: Politisches Handeln wird auf diese Weise erst wieder möglich. Zurzeit erleben wir in Hamburg eine Politik, die von Angst vor dem Volk zumindest mitbestimmt ist. Entscheidungen, die Widerstand auslösen könnten, werden vertagt und gar nicht erst vorbereitet. Die Stadt wird nur noch verwaltet, größere Weiterentwicklungen finden nicht statt oder werden Stück für Stück heimlich umgesetzt, so dass sich kein landesweiter Protest zusammenfinden kann. Politik muss mehr erklären und versuchen die Bürger nicht bei Wahlen, sondern auch beim Regieren zu überzeugen und mitzunehmen. Ein Referendum, ausgelöst durch die Hamburger Bürgerschaft, könnte den Regierenden helfen, auch größere Entwicklungen anzugehen, ohne die Hamburgerinnen und Hamburger zu übergehen.

Ein erster Schritt ist getan: Das fakultative Referendum steht in der Verfassung. Der zweite Schritt wäre nun ein Parlamentsreferendum, klug eingefügt in den Artikel 50 der Hamburgischen Verfassung neben den Volksentscheiden.

ANMERKUNGEN

1 Vgl. Bernhard Studdt, Hans Olsen: Hamburg – Die Geschichte einer Stadt, Hamburg 1951, S. 191.

2 Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache (Drs.) 15/1473.

3 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 17/2874.

4 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 17/3605.

5 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 19/2534.

6 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 19/3255, 19/3280, 19/3255.

7 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 17/843.

8 <http://hh.mehrdemokratie.de/hh>, Presseerklärung vom 5.11.2007.

9 Vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Endgültiges Ergebnis Volksentscheid Energienetze.

10 <http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite>

11 <http://www.ndr.de/regional/hamburg/hochbahn339.html>

12 <http://www.abendblatt.de/hamburg/kommunales/article121709548/Auferstehung-einer-Untoten-die-Stadtbahn-kommt-vielleicht.html>

Lotta continua – Der Kampf geht weiter

Der Hamburger Landesverband von Mehr Demokratie e. V. hatte nie „nur“ die direkte Demokratie im Auge. Ein bürgerfreundliches Wahlrecht, leichter Informationszugang und eine bürgernahe Verwaltung standen immer mit auf der Agenda. Sie gehören zusammen und bilden die Grundelemente einer aufgeklärten selbstbestimmten Gesellschaft selbstbewusster Bürgerinnen und Bürger. Parteipolitik und Verwaltung müssen und werden sich darauf einstellen. Aus der eher die Gesellschaft beherrschende, werden sie in eine mehr dienende Position gedrängt. Das ist ein zum Teil schmerzlicher Prozess, der nicht reibungslos abläuft und Zeit braucht. Solche gesellschaftlichen Umbrüche verändern das Machtgefüge in einer Gesellschaft. Machtfragen führen zu Machtkämpfen, die nicht einfach überwunden werden, sondern gesellschaftliche Prozesse prägen, mit allen strategischen, taktischen und persönlichen Begleiterscheinungen.

Das Internet hat in den letzten 20 Jahren diesen Prozess verändert, gefördert und beschleunigt. Es hat neue Möglichkeiten geschaffen. Das gilt nicht nur für die schnellere und leichtere

Kommunikation. Es ist besonders wirksam beim Informationszugang für die Bürgerinnen und Bürger und dem Informationsaustausch zwischen Behörden und Entscheidungsträgern. Der möglichst freie und umfassende Informationszugang und die schnelle Verbreitung von Informationen fördern also nicht nur wirtschaftliches Wachstum. Noch stärker und schneller werden sie gesellschaftliche Strukturen verändern. Sie erleichtern die Machtkontrolle durch Bürgerinnen und Bürger. Das ist leider keine Einbahnstraße. Die technischen Möglichkeiten bergen auch große Gefahren: Auch Regierungen können sich ihrer bedienen. Mit Parteipolitik und Parlamenten allein wird diesen Gefahren nur schwer begegnet werden können. Die notwendige Machtausübung durch Regierungen und Machtkontrolle durch Parlamente unterliegen zu vielen Anfechtungen und Verwerfungen. Der Missbrauch des Internets auch durch demokratisch gewählte Regierungen, z. B. der Geheimdienste der USA und des Vereinigten Königreichs, und Markt beherrschende Unternehmen belegt diese These. Das direkte Machtwort des Volkes hat es da nicht nur leichter,

Dr. Manfred Brandt, geb. 1945, Landwirt und Agrarwissenschaftler aus Hamburg-Moorburg; verließ die FDP, um sich überparteilich intensiver den Themen Bürgerbeteiligung, Wahlrecht und direkte Demokratie zu widmen. Er war Vertrauensperson beim ersten Hamburger Volksentscheid 1998 zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Bezirksebene und beim Volksentscheid 2004 für ein neues Wahlrecht in Hamburg. Der überzeugte Europäer und Lokalpatriot ist im Vorstand des Hamburger Landesverbandes von Mehr Demokratie e. V., dessen Gründungsmitglied er 1997 war.

es ist erforderlich, um solche Auswüchse zu beschneiden.

Wer nach vorne schauen will, sollte sich zunächst einmal umschaun: Welches Demokratieverständnis trägt uns, wo standen wir, wo stehen wir und wie könnte es weitergehen?

Die direkte Demokratie wurde in Hamburg 1996 für die Landesebene in die Verfassung aufgenommen. Hamburg war das letzte Bundesland, in dem dieses Instrument der Gesetzgebung eingeführt wurde. Es war also kein Akt demokratischer Begeisterung, der das Landesparlament, die Bürgerschaft, dazu bewog. Die Ausgestaltung dieses Rechts war entsprechend restriktiv. Das motivierte Freunde der direkten Demokratie, dieses Instrument zu nutzen, um die Regelungen für direkte Demokratie bürgerfreundlicher zu gestalten.

Dieses Ringen um mehr Demokratie verlief und verläuft auch in Hamburg mit den historisch typischen Argumentationsmustern, wenn in einer Gesellschaft die Bürgerinnen und Bürger mehr Einfluss auf politische Entscheidungen bekommen wollen und sollen. Ungewöhnlich war, dass in Hamburg fast zeitgleich beide Säulen der Demokratie verändert und gestärkt wurden, die direkte und die parlamentarische Demokratie, letztere durch das Wahlrecht. Beides berührt Machtfragen in sehr unterschiedlicher Weise. Die direkte Demokratie konkurriert, meist Einzelfall bezogen, mit der Parlamentsmehrheit und der von

ihr getragenen Regierung. Wahlrechtsänderungen berühren dagegen die Machtverhältnisse in und zwischen den Parteien. Hier sind die Parteien direkt betroffen. Veränderungen innerhalb des Systems Verhältniswahlrecht – wie in Deutschland üblich – wirken sich stark auf die innerparteilichen Machtverhältnisse aus: Entscheiden die Gremien der Parteien allein oder weitgehend allein, wer für sie ins Parlament einzieht, oder können auch die Wählerinnen und Wähler das beeinflussen? Je stärker dieser Wählereinfluss werden soll, desto heftiger reagieren die Machteliten in den Parteien. Mühsam und jahrelang erarbeitete innerparteiliche Netzwerke drohen wirkungslos zu werden, politische Lebensplanungen werden unsicher. Anders als bei der Ausweitung der direkten Demokratie gibt es bei solchen Wahlrechtsänderungen unmittelbare persönliche Betroffenheiten. Wer innerparteilich im Zug sitzt, kämpft meist gegen die Öffnung der Türen; wer auf dem Bahnhof steht und einsteigen möchte, freut sich über die Öffnung. Der politische Widerstand gegen solche Wahlrechtsänderungen hat dadurch auch eine ganz andere Qualität und schafft andere Frontstellungen als bei Änderungen der Regeln für die direkte Demokratie. Änderungen des Wahlrechts schaffen Bündnisse vor allem zwischen ähnlich starken Parteien, Änderungen bei der direkten Demokratie besonders zwischen den Regierungsparteien, die sich vom Volk nicht dreinre-

den lassen wollen. Es gibt allerdings rühmliche Ausnahmen.

Die Frage, wie viel direkte und/oder parlamentarische Demokratie ein Gemeinwesen haben soll, ist der Kern der Auseinandersetzungen der letzten fünfzehn Jahre in Hamburg. Das berührt zwei Aspekte, den der möglichst effizienten Umsetzung des Volkswillens und den der Machtbalance. Die Frage nach der effizienteren Umsetzung des Volkswillens ist nicht einfach zu beantworten. In rein parlamentarischen Systemen wird sie stark vom geltenden Wahlrecht beeinflusst. Je mehr Einfluss die Wählerin und der Wähler direkt auf die personelle Zusammensetzung des Parlaments nehmen kann, desto stärker wird es sich am Volkswillen orientieren.

EFFIZIENZ UND STETIGKEIT POLITISCHER ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN

Direktdemokratische Entscheidungen sind zwar vom Verfahren her wesentlich umständlicher und dadurch formal ineffizienter, aber sie können dennoch zu schnelleren Entscheidungen führen. Ein Blick über die Landesgrenzen mag das veranschaulichen. Der Vergleich des Großprojekts Stuttgart 21 mit Schweizer Großprojekten ist beeindruckend. Das Projekt „Glattalbahn“ im Schweizer Kanton Zürich, das planerisch als anspruchsvoller gilt als Stuttgart 21, wurde ebenfalls Ende der 1988er Jahre angeschoben, durchlief zwei gesetzlich vorgeschriebene Volksentscheide und ging 2010 mit der letzten Etappe in Betrieb. In diesem Jahr war Stuttgart 21 noch immer umstritten und begleitet von Demonstrationen und unrühmlichen Polizeieinsätzen. Der Bau des St. Gotthard-Tunnels, ein wirklich europäisches Großprojekt der Schweiz, konnte mit Volksentscheiden etwa zeitlich parallel zum Projekt „Glattalbahn“ realisiert werden. Großprojekte können mit frühzeitigen

Volksentscheiden offensichtlich nicht nur schneller durchgeführt werden, sondern bekommen auch eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung.

Das gilt auch für stark umstrittene Grundsatzen und Richtungsentscheidungen. Wahrscheinlich hätte es in Hamburg sehr viel mehr Stetigkeit in der Schulpolitik gegeben, wenn die Reformen grundsätzlich von Volksentscheiden getragen gewesen wären. Das gilt auch für ein Projekt wie die Stadtbahn. Oder die Verkehrsinfrastruktur.

Diese Erfahrungen und Argumente richten sich nicht gegen die parlamentarische Demokratie. Im Gegenteil. Die direkte Demokratie kann die parlamentarische Demokratie stärken und ihre Akzeptanz erhöhen. Dabei kommt den Regeln, mit denen sie ausgestaltet sind, große Bedeutung zu.

Das faire Nebeneinander beider Verfahren dürfte besonders erfolgversprechend sein. Wirkungsvolle Verfahren der direkten Demokratie beflügeln die Umsetzung des Volkswillens durch Parlamente und Regierungen. Die Einsicht „Wenn wir nicht handeln, dann nimmt das Volk das selbst in die Hand“ beschleunigt und beeinflusst die parlamentarischen Entscheidungen in Sinne des Volkes. Damit ist auch der Aspekt der Machtbalance beschrieben. Wenn das Volk direkt und wirkungsvoll eingreifen kann, bleiben Parlament und Regierung näher am Volk. So ein Eingriff mag dann zwar immer noch als lästig betrachtet werden, aber dem Volk wird mit mehr Respekt begegnet als in rein parlamentarischen Systemen. Und das kann einer Demokratie nur gut tun.

WER HAT DAS LETZTE WORT?

Was sollte das Volk direkt entscheiden und was nicht? Dieser Streit ist vor allem ein deutsches Phänomen und durchzieht auch den Streit um „Mehr Demokratie“ in Hamburg.

Neben der natürlichen Neigung gesellschaftlicher Systeme, keine Macht abzugeben, gibt es auch den Schatten von Weimar, und sei er auch nur vorgeschoben: Dem Volk sei doch nicht so recht zu trauen, heißt es da. Es sei zu leicht verführbar. Über so wichtige Dinge wie eine Verfassungsänderung, die Erweiterung der EU, die Einführung des Euro, Verkehrsinfrastrukturen oder alles, was viel Geld kostet, dürfe nicht das Volk, darüber müssten die Parlamente entscheiden.

Was für ein grandioses Missverständnis von Demokratie. Dahinter steckt unausgesprochen die merkwürdige Vorstellung, dass die Volksvertreter und die sie tragenden Parteien nicht nur den Volkswillen repräsentieren – nein, sie veredeln und sichern ihn durch tiefere Einsichten und bewahren das Volk davor, sich durch wichtige direkte Entscheidungen selbst zu schaden. Dem nur begrenzt entscheidungsfähigen Wahlvolk wird also die idealisierte Volksvertretung als VeredlungsfILTER vorgeschaltet, um es vor sich selbst zu schützen.

Ein Volk, das sich selbst nicht über den Weg traut, kann keine gefestigte Demokratie entwickeln. Gesellschaftliche Eliten, innerhalb und außerhalb von Parteien, die dem Volk misstrauen oder es für überfordert halten, wichtige gesellschaftliche Fragen selbst zu entscheiden, sind permanente Unsicherheitsfaktoren für eine Demokratie. Oft sind diese Eliten ernsthaft der Überzeugung, dass sie als gewählte Vertreter die Pflicht haben, im Sinne des Gemeinwohls dem Volk die Verantwortung für wichtige Fragen abzunehmen. Das macht die damit verbundene Entmündigung nicht weniger bedenklich. Und es ist auch egal, ob dies aus eher paternalistischen oder sozialen Motiven erfolgt.

Dem abstimmenden und wählenden Menschen wird nicht nur die Fähigkeit abgesprochen, wichtige Strukturfragen der Gesellschaft zu ent-

scheiden, er soll besser auch keine finanzwirksamen Entscheidungen treffen. Die Auswirkungen direkter Demokratie auf die öffentlichen Finanzen sind gut untersucht – das Ergebnis ist positiv. Dennoch gibt es in Hamburg, aber auch in ganz Deutschland, hartnäckige Widerstände gegen finanzwirksame Volksentscheide. Und je höher die Verschuldung des Gemeinwesens ist, desto stärker scheint der parlamentarische Widerstand zu sein. Das hat schon etwas Absurdes.

Über das Wichtigste das Volk selbst entscheiden zu lassen, über die Verfassung, ist in traditionellen und gefestigten Demokratien selbstverständlich. Es entspricht der natürlichen Geburt einer Demokratie und schafft die notwendige Identifikation des Volkes mit der Verfassung. Was dem Volk gehört, was es sich selbst gegeben hat, das soll auch nur das Volk selbst ändern. Diese Maxime gilt in vielen Verfassungen, so auch in der hessischen und bayerischen. Es sind die ersten Verfassungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland verabschiedet wurden, auf Betreiben der USA in ihrer Zone. Dieses Verfassungsverständnis änderte sich schnell und grundlegend mit zunehmender Etablierung parlamentarischer Strukturen. Entsprechend sahen die deutlich später nur parlamentarisch getragenen Verfassungen in anderen deutschen Ländern aus.

Verfassungsänderungen nicht dem Volk, sondern nur seinen gewählten Vertretern zu erlauben, passt nicht in eine Demokratie. Entsprechend sind auch hohe Mindestzustimmungen für verfassungsändernde Volksentscheide zu bewerten, die den Erfolg solcher Entscheide kaum ermöglichen und eigentlich verhindern sollen. Eine Mindestzustimmung von 50 % aller Wahlberechtigten, wie sie anfangs in Hamburg galt und in den meisten anderen Bundesländern noch gilt, nimmt dem Volk faktisch das in der Verfassung verbürgte Recht, die Verfassung zu ändern. Sie entmündigt das Volk.

MEHR ALS NUR EINE ANEKDOTE

Die erste Hamburgische Verfassung von 1410, der „Erste Rezess“, zeigt, dass Hamburg schon früh, wenn auch nur für kurze Zeit, auf direkte Demokratie setzte. „Erstmals wurden die Rechte des ‚Volkes‘ 1410 in einem Vergleich zwischen dem Rat (Regierung) und den volljährigen Bürgern der Stadt, festgeschrieben. Mit Bürgern waren im Mittelalter ursprünglich alle männlichen Hamburger Bewohner, die das Hamburger Bürgerrecht besaßen, gemeint. In schwerwiegenden Fällen wie Krieg, Verträgen mit auswärtigen Mächten oder in Fragen der Steuerhöhe hatte die Gesamtheit der Bürger mitzuentcheiden. Sie wurde in diesem Falle zusammengerufen und tagte als Vollversammlung vor dem Rathaus. Bei einer gesamten Einwohnerschaft von etwa 10 000 Menschen (im Jahr 1350) war das kein Problem, zumal nicht alle Bewohner das Bürgerrecht hatten.“¹

Auch während der Weimarer Republik konnte das Volk in Hamburg das letzte Wort haben – wie in anderen deutschen Stadtstaaten. Die Hamburgische Verfassung von 1921 sah in Artikel 53 vor, dass der Senat ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz (wenn es nicht mit Zweidrittelmehrheit beschlossen wurde) dem Volk zur endgültigen Entscheidung vorlegen konnte.

Vor diesem Hintergrund soll die Demokratie-Baustelle Hamburg beschrieben und bewertet werden:

BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEIDE UND DAS PROBLEM DER HAMBURGISCHEN VERWALTUNGSSTRUKTUREN

1998 wurden Bürgerentscheide per Volksentscheid eingeführt. Die Regeln orientierten sich am entsprechenden bayerischen Gesetz, das 1996 dort ebenfalls per Volksentscheid eingeführt wurde

und auf Schweizer Vorbildern basiert. Dementsprechend gibt es keine Zustimmungs- oder Beteiligungsquoten beim Entscheid: Die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet. Das ist nicht nur in der Schweiz, sondern weltweit Standard, in Deutschland aber leider die Ausnahme. Nur Hessen hat keine Abstimmungsquoten bei den obligatorischen Referenden (also Volksentscheiden) über Verfassungsänderungen. Bei Volksentscheiden über einfache Gesetze gibt es in Bayern ebenfalls keine Quoren.

Uns von Mehr Demokratie e. V. war bewusst, dass Bürgerentscheide eigentlich nicht in die Hamburger Verwaltungsstruktur der Einheitsgemeinde passen. Die Bezirksversammlungen sind keine echten Kommunalparlamente, sondern Verwaltungsausschüsse mit vergleichsweise geringen Entscheidungsbefugnissen. Das Instrument sollte dennoch zu mehr Bürgernähe führen und die Bezirke politisch stärken. Das langfristige Ziel war und ist, durch eine Änderung der Hamburger Verfassung den Bezirken abschließende kommunalpolitische Kompetenzen zu geben. Damit sollen nicht nur die Verwaltungsstrukturen und politischen Verantwortlichkeiten durchschaubarer werden. Eine echte kommunalpolitische Ebene fördert auch die politische Elitenbildung im besten Sinne des Wortes und stärkt dadurch die parlamentarische Demokratie und die sie tragenden Parteien. Das ist ein schwieriger und langwieriger Prozess, der nach wie vor in den Anfängen steckt. Ein Teil der Wahlrechtsreform dient auch dieser Aufgabe. Dazu später mehr.

Ohne diese Verwaltungsreform werden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Dauer nicht zur Stärkung der Demokratie beitragen können. Im Gegenteil. Die Versuchung, den Einfluss von Bürgerbegehren auf politische Entscheidungen zurückzudrängen, ist groß bei der gegenwärtigen Verfasstheit Hamburgs. Sie erlaubt

Scheinübernahmen von Bürgerbegehren durch Bezirksversammlungen mit anschließender Evokation durch den Senat und die „weiche“ Evokation durch fachliche Weisungen von Senatsämtern und -kommissionen, mit denen versucht wird, Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären. Damit wird die gesetzliche Norm unterlaufen, die sinn gemäß heißt: Worüber in Bürgerversammlungen abgestimmt werden darf (außer Personalangelegenheiten und Gebühren), kann auch Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sein. Nun kann man sich fragen, ob unverbindliche Bürgerentscheide überhaupt Sinn machen? Sie sind erforderlich und müssen zulässig sein, solange die Bezirksversammlungen keine abschließende Kompetenz haben. Sonst macht jede fachliche Weisung das durch Volksentscheid gesetzlich verankerte demokratische Recht auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zunichte. Der im Beitrag von Angelika Gardiner beschriebene Frust vieler Bürgerinitiativen ist das Ergebnis.

VOLKSSENTSCHEIDE – EINE HAMBURGER ERFOLGSGESCHICHTE!?

Es ist kaum zu glauben. In Hamburg wurde strukturelle Macht neu verteilt, ohne dass es einen verfassungsändernden Volksentscheid gab. Das spricht für demokratische Reife und ist beileibe nicht selbstverständlich. Auf der Basis der anfänglich hohen Hürden für Verfassungsänderungen durch Volksentscheide war das nicht ohne weiteres zu erwarten.

Es begann mit einem Volksentscheid zur Änderung von Artikel 50 der Hamburgischen Verfassung, in dem die Regeln für das dreistufige Volksabstimmungsverfahren mit seinen Hürden festgelegt sind. Dieser Volksentscheid, der die Regeln anwendungsfreundlicher machen sollte, fand am Tag der Bundestagswahl 1998 statt, gleichzei-

tig mit dem Volksentscheid zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, für den keine Verfassungsänderung nötig war. Nur der verfassungsändernde Volksentscheid scheiterte, obwohl er von 75 % der Abstimmenden unterstützt wurde. Er verfehlte aber das Zustimmungsquorum von 50 % aller Wahlberechtigten. Das hätte auch anders ausgehen können, wenn der Volksentscheid fair, genauer: abstimmungsfreundlich, durchgeführt worden wäre. Diese Geschichte wirft ein generelles Licht auf die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von „mehr Demokratie durch direkte Demokratie“. Der damalige Landesabstimmungsleiter war als Staatsrat politischer Beamter und kein Freund der direkten Demokratie. So nahm er an einer Podiumsdiskussion teil, in der er mit seiner ablehnenden Meinung nicht hinter dem Berg hielt. Wir hatten also nicht ohne Grund den Eindruck, dass er auch „Senatsbeauftragter zur Verhinderung des Erfolgs des Volksentscheids“ war. Für uns wurde das besonders deutlich, als es um die Briefabstimmung ging. Sie wurde wesentlich später eingeleitet als die Briefwahl für die zeitgleiche Bundestagswahl. Dadurch nahmen viel weniger Menschen an der Briefabstimmung (zum Volksentscheid) als an der Briefwahl (zum Bundestag) teil. Das schlug bei einem Anteil der Briefwähler/innen von etwa 20 % deutlich auf die Abstimmungsbeteiligung durch. Die zeitliche Trennung von Briefabstimmung und Briefwahl dürfte die Stadt mehr als 700 000 DM gekostet haben. Nach Erfahrungen aus anderen Ländern nehmen fast alle Briefwähler/innen auch an einer Briefabstimmung teil, wenn sie zeitgleich stattfindet. Auf dieser Basis wäre der verfassungsändernde Volksentscheid sehr, sehr wahrscheinlich erfolgreich gewesen.

Demokratie lebt unter anderem davon, die Teilhabe zu erleichtern, nicht zu erschweren. Was für Wahlen gilt, sollte genau so für Abstimmungen

gelten. Der konkrete Fall bleibt hoffentlich Geschichte. Seit dem erfolgreichen Volksentscheid zum Wahlrecht von 2004 kann auch in Hamburg kein/e politische/r Beamter/in mehr Landesabstimmungs- oder Landeswahlleiter/in sein (§ 19 (2) 2 BüWA) – so wie das in anderen Bundesländern aus Gründen der politischen Neutralität üblich ist. Es war also ohnehin eine Hamburgensie. Die gemeinsame Durchführung von Briefwahl und Briefabstimmung bei Volksentscheiden an Wahltagen ist seit 2012 ebenfalls gesetzlich festgeschrieben, § 24 (2) 1. VAbstG.

Unter dem Eindruck der großen Zustimmung bei den beiden Volksentscheiden von 1998 senkte die Bürgerschaft die in der Verfassung verankerten Hürden für Volksabstimmungen: Für die erste Stufe des Verfahrens, die Volksinitiative, müssen seitdem innerhalb von sechs Monaten nicht mehr 10 %, sondern nur noch 5 % der Wahlberechtigten unterschreiben. Bei der zweiten Stufe, dem Volksbegehren, wurde die erforderliche Zahl der Unterschriften von 20 % auf 10 % der Wahlberechtigten herabgesetzt. Die Sammelfrist betrug weiterhin 14 Tage. Neben der Amtseintragung wurde die so genannte freie Unterschriftensammlung eingeführt, dafür entfiel die amtliche Benachrichtigungskarte. Beim verfassungsändernden Volksentscheid blieb es unverändert bei einer Mindestzustimmung von 50 % der Wahlberechtigten. Für einfache Gesetze und so genannte andere Vorlagen wurde das Zustimmungsquorum von 25 % auf 20 % gesenkt.

Auf der Basis dieser Regeln wurde 2004 per Volksentscheid das Wahlrecht reformiert. Der Schock über diesen Erfolg der direkten Demokratie provozierte parlamentarische Gegenwehr. Die Bedingungen für Volksabstimmungen wurden erschwert. Beim Volksbegehren wurde die freie Unterschriftensammlung wieder abgeschafft – ohne Wiedereinführung der offiziellen Benachrichti-

gungskarte für Amtseintragungen. Dafür wurde die Eintragszeit in den Ämtern von 14 Tagen auf drei Wochen erhöht. Dieses neue Wahlrecht änderte die CDU mit ihrer absoluten Bürgerschaftsmehrheit, bevor es jemals angewendet werden konnte.

Die Provokation schrie nach Reaktion. Die Missachtung eines weiteren Volksentscheids, nämlich gegen die Privatisierung der städtischen Krankenhäuser, half. Obwohl am Tag der Bundestagswahl 2005 bei hoher Beteiligung 80 % der Abstimmenden gegen die Privatisierung gewesen waren, wurde sie durchgezogen.

Ein breites Bündnis entstand. Volksabstimmungsverfahren sollten anwendungsfreundlicher und die Ergebnisse verbindlicher werden. Dazu wurden zwei Volksinitiativen gestartet – eine zur Änderung von Artikel 50 der Verfassung und eine zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes.

Beide Initiativen waren erfolgreich und übersprangen auch die Hürde Volksbegehren. Die Bürgerschaft übernahm die vorgeschlagenen Änderungen zum Volksabstimmungsgesetz, aber nicht die Reform der Verfassung.

Der folgende Volksentscheid zur Verfassungsänderung scheiterte, auch weil es nicht gelang, die Abstimmung mit der Bürgerschaftswahl im Februar 2008 zu verbinden. Für den Fall des Scheiterns war im Bündnis der Initiativen vereinbart worden, sofort mit einer neuen verfassungsändernden Initiative zu starten, um einen Volksentscheid am Tag der Bundestagswahl im September 2009 herbeizuführen. Diese Volksinitiative war erfolgreich und führte zu Verhandlungen mit der Bürgerschaft. Inzwischen gab es eine schwarz-grüne Koalition.

Das Ergebnis der vielen Sitzungen mit Vertretern des Bündnisses und aller Rathausfraktionen war überwiegend erfreulich: In Anlehnung

an Schweizer Regelungen wurde das Instrument „Fakultatives Referendum“ eingeführt: Wenn die Bürgerschaft das Ergebnis eines Volksentscheids ändern will, tritt der Änderungsbeschluss erst nach drei Monaten in Kraft. In dieser Zeit kann ein Referendumsbegehren eingeleitet werden. Unterstützen 2,5 % der Wahlberechtigten dieses Begehren, dann muss der Änderungsbeschluss dem Volk zur abschließenden Abstimmung vorgelegt werden. Damit erhalten Volksentscheide eine starke Verbindlichkeit. Volksentscheide, die nicht als Gesetze beschlossen werden, so genannte andere Vorlagen, erhielten Gesetzeskraft. Bisher waren sie nur unverbindliche Empfehlungen an den Senat gewesen – so wie der Volksentscheid zur Privatisierung der städtischen Krankenhäuser, der rechtlich nur empfehlenden Charakter gehabt hatte. Das fakultative Referendum wurde in einem anderen Zusammenhang auf das Wahlgesetz ausgeweitet. Aber dazu später mehr.

Gut für Initiativen ist auch die Regelung, Volksentscheide und Referenden grundsätzlich nur am Tag einer Bürgerschafts- oder Bundestagswahl stattfinden zu lassen, was bei Verfassungsänderungen ausnahmslos gilt. Das sichert hohe Abstimmungsbeteiligungen und erübrigt den bisherigen Stress mit den Fristen, wenn zur Überwindung der Quoren ein solcher Wahltag für die Abstimmung angestrebt wurde. (Der Begriff Abstimmung steht hier als Oberbegriff für Volksentscheide und Referenden. Volksentscheide gehen immer auf eine Volksinitiative zurück, Referenden auf den Beschluss der Bürgerschaft, dem hamburgischem Landesparlament.)

Weniger gut gelungen war der Kompromiss bei den Abstimmungsquoren. Es wurde schon dargelegt, dass solche Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren eine insbesondere deutsche Begleiterscheinung der direkten Demokratie sind. Sie sind nicht nur demokratietheoretisch bedenklich,²

festе Quoren haben immer etwas Willkürliches. Ihre Höhe wird bestimmt durch die politische Zielvorstellung derjenigen, die sie vorschlagen oder festlegen. Je kritischer direkte Demokratie gesehen wird, desto höher fallen die Hürden aus. Wenn schon Quoren, dann ist die Idee, sie von der Höhe der Wahlbeteiligung abzuleiten, nicht so schlecht. Aber sie missriet.

Was wurde vereinbart? Basis ist die Zahl der Wählerinnen und Wähler, die bei der zeitgleich durchgeführten Wahl im Parlament repräsentiert werden, also gültige Wählerstimmen minus der Wählerstimmen, die durch die Fünf-Prozent-Sperrklausel verloren gehen. Bei einfachen Gesetzen oder Vorlagen muss die Hälfte, bei Verfassungsänderungen müssen Zweidrittel der gültig Abstimmenden zustimmen, damit das Anliegen durchkommt. An dem so abgeleiteten Quorum wird jedoch jedes Anliegen scheitern, über das nicht an den genannten Wahltagen abgestimmt wird. Deshalb blieb es für solche Abstimmungen bei einem Zustimmungsquorum von 20 % der Wahlberechtigten. Derart unterschiedliche Anforderungen für die gleichen Gesetzesvorhaben in die Verfassung zu schreiben, ist nicht nur ein demokratietheoretisches Problem, es ist schlicht nicht begründbar, weder logisch noch rechtlich.

Das gilt auch für die Ableitung des erforderlichen Zustimmungsquorums bei Abstimmungen am Tag einer Bundestagswahl. Dann wird das Quorum abgeleitet von der Beteiligung bei dieser Wahl. Was hat diese Wahlbeteiligung mit der Legitimation für die Gesetzgebung in Hamburg zu tun? Nun gibt es drei verschiedene Anforderungen für gleiche Gesetzesvorhaben. Da bei Bundestagswahlen die Beteiligung deutlich höher ist als bei Bürgerschaftswahlen und in der Regel relativ weniger Stimmen durch die Fünf-Prozent-Sperrklausel verloren gehen, ist auch das Zustimmungs-

quorum wesentlich höher und schwieriger zu überwinden als bei Volksabstimmungen am Tag einer Bürgerschaftswahl mit geringerer Wahl- und Abstimmungsbeteiligung. Beide weichen dabei nach aller Erfahrung nur geringfügig voneinander ab, wenn das Abstimmungsverfahren nicht diskriminiert wird. Die Forderung nach besserer demokratischer Legitimation wird auf den Kopf gestellt, wenn die Erfolgsaussicht einer Abstimmung mit der Höhe der Beteiligung abnimmt.

Nun gelten diese drei Quoren nicht nur für Volksentscheide, sondern auch für Referenden. Wenn Quoren schon fragwürdig bei Volksentscheiden sind, dann gilt das erst recht für Referenden. Die Bürgerschaft hat dann keine Chance, die Ergebnisse von Volksentscheiden jemals zu ändern. Der Gegenvorschlag, auf Quoren bei Referenden völlig zu verzichten und moderate, nachvollziehbare Quoren für Volksentscheide einzuführen, fand bei den Verhandlungsführern der Bürgerschaftsmehrheit keine Zustimmung. Sie beschloss 2009 ihre Selbstblockade bei Referenden. Mehr Demokratie e. V. akzeptierte „kopfschüttelnd“ den Kompromiss aus der Überzeugung heraus: Die Quoren waren durch die Bindung der Volksentscheide an die Wahltag sicherer zu überwinden als bei den alten Regeln; und spätestens wenn die Bürgerschaft bei einem Referendum an diesen Quoren scheitert, würde es zu neuen Einsichten kommen.

DIE WAHLRECHTSREFORMEN – EIN BESONDERS QUÄLENDER PROZESS

Die meisten Hamburgerinnen und Hamburger werden sich noch erinnern: Bei Bürgerschaftswahlen hatte man bis 2004 nur eine Stimme und konnte nur eine Partei ankreuzen. Auf der Landesliste – Wahlkreise gab es nicht – standen nur die Namen der vier Spitzenkandidaten jeder Partei.

Wer sonst noch einen sicheren Platz auf den Parteilisten ergattert hatte, erfuhr man nicht. Die Folge war ein Parlament, dessen Mitglieder mehr damit beschäftigt waren, sich innerparteilich als beim Wahlvolk zu profilieren. Bürgernähe zahlte sich für Politikerkarrieren nicht aus. 20 Jahre lang mahnten unabhängige Kommissionen vergeblich eine Reform an, durch die die Wählerinnen und Wähler mehr Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft erhalten sollten.

Die Geschichte der Wahlrechtsreform ist eng verbunden mit der Entwicklung der direkten Demokratie in Hamburg. Sie wird auch deshalb hier erzählt.

Wir hatten in Hamburg gerade Bürgerbegehren und Bürgerentscheide per Volksentscheid durchgesetzt und waren bei der Verfassungsänderung für bürgerfreundliche Volksabstimmungen nur knapp an dem Zustimmungsquorum von 50 % der Wahlberechtigten gescheitert. Der Auftrag des Trägerkreises dieser beiden Volksentscheide hieß: Das Hamburger Wahlrecht reformieren und erneut die Verfassungsänderung über Volksabstimmungen anpacken, wenn es parlamentarisch zu keinen befriedigenden Lösungen kommt. Keiner erwartete den genau so spannenden wie Kräfte zehrenden, aber letztlich erfolgreichen Kampf der folgenden fünfzehn Jahre. Dabei war schon klar: Wahlrechtsänderungen greifen ein in parteiinterne Machtstrukturen, ein hoch sensibler Bereich. Da war der vehemente Widerstand der Machtstrategen in den Parteien gewiss. Sie hatten auch in Hamburg überfällige Wahlrechtsänderungen über Jahrzehnte verhindert und parteiinterne Machtstrukturen gepflegt. Das aufzubrechen, um Parteien zu öffnen und attraktiver für Mitarbeit zu machen, war neben der Personalisierung ein zentrales Ziel der Reform.

Am Entwurf für das Wahlrecht arbeiteten wir drei Jahre lang. Anfangs gab es zum Teil hef-

tige Debatten: Sollte es ein System auf der Grundlage des Bundestagswahlrechts mit Kumulieren (das Häufeln von Stimmen auf eine Person oder eine Partei) und Panaschieren (das Verteilen von Stimmen auf mehrere Personen oder Parteien) werden oder das Präferenzwahlssystem nach irischem Vorbild – also keine Kreuze, sondern die Kandidierenden werden in kleinen Mehrmandatswahlkreisen – in die gewünschte Reihenfolge gesetzt? Das Kreuze machen setzte sich durch, und 2001 hatten wir dank der großartigen Hilfe von wahlrecht.de einen respektablen Gesetzentwurf.

Damit starteten wir die Volksinitiative im Sommer 2001. Dazu wurde Mehr Bürgerrechte e. V. gegründet. Mehr Demokratie e. V. wollte sich damals ausschließlich auf die direkte Demokratie konzentrieren. Nach dem 11. September, dem Anschlag auf das World Trade Center in New York, brachen wir die Kampagne ab. Angesichts dieses Terrorakts interessierten sich die Leute nicht mehr für das Hamburger Wahlrecht. Wir waren aber auch organisatorisch zu schwach, und die vorgesehene Absenkung der Fünf-Prozent-Sperrklausel auf drei Prozent bei Bürgerschaftswahlen erschwerte das Sammeln der Unterschriften. Das Volksabstimmungsverfahren war inzwischen auf parlamentarischem Wege erleichtert worden (10 000 statt 20 000 Unterschriften – ein Ergebnis der Kampagne von 1998), und so starteten wir 2002 erneut durch, diesmal besser aufgestellt. Die Absenkung der Fünf-Prozent-Sperrklausel hatten wir aus dem Gesetzentwurf gestrichen. Der Erfolg blieb nicht aus. Beim Volksentscheid im Juni 2004 votierten nicht ganz zwei Drittel der Abstimmenden für den Gesetzentwurf der Volksinitiative. Das Zustimmungsquorum von 20 % wurde knapp übersprungen. Eine Zitterpartie, dann jubelten wir. Das erste Mal hatte sich in Deutschland das Volk selbst ein neues Wahlrecht gegeben, leider auch sonst in der Welt die Ausnahme. CDU und SPD waren scho-

ckiert. Sie hatten als Gegenvorschlag das leicht modifizierte Bundestagswahlrecht mit zur Abstimmung gestellt und waren damit gescheitert.

Nachdem das Ergebnis feststand, wollte der Vorsitzende der SPD-Bürgerschaftsfraktion mit der Axt in den Wald ziehen und einen Baum umhauen, der Fraktionsvorsitzende der CDU verkündete: „Das Volk hat entschieden, wir werden das respektieren.“ Ein demokratisch gesehen überflüssiger Satz, der keinen Bestand hatte. Schon wenige Monate später wurde im vertraulichem CDU-Kreis an einer Wahlrechtsänderung gearbeitet. Die CDU hatte damals die absolute Mehrheit im Parlament. Sie machte damit die vom Volk beschlossene Wahlrechtsreform weitgehend wirkungslos.

Auch das hatte es in Deutschland noch nicht gegeben: Eine Partei ändert im Alleingang das Wahlrecht – und das für die anstehende Wahl. Die Abgeordneten dieser Partei legten also die Regeln fest, nach denen sie wieder gewählt werden wollten. Dies verbunden mit dem „Wahlrechtsraub“ am Volk war in dieser Republik bisher ohne Beispiel.

Die Antwort blieb nicht aus. Anfang 2008 starteten wir erneut. Das Volksbegehren „Mehr Demokratie – ein faires Wahlrecht für Hamburg“ war im Januar/Februar 2009 erfolgreich. Die Führungskräfte der Hamburger CDU und SPD waren wieder irritiert bis geschockt. Im Lichte einer drohenden Niederlage beim nun anstehenden Volksentscheid kam es zu Einigungsgesprächen.

Es gibt gute und schlechte Kompromisse. Der Hamburger Wahlrechtskompromiss von 2008 gehört nicht nur in die Kategorie gut, sondern stellt auch ein gutes Stück Demokratiegeschichte dar. Das Wahlgesetz erhielt erstmalig in Deutschland quasi Verfassungsrang und wurde gegen einseitige parlamentarische Veränderungen durch das Instrument „fakultatives Referendum“ besser gesichert. Es wurde zwar etwas komplizierter als das

Wahlgesetz, das 2004 per Volksentscheid beschlossen worden war. Der Einfluss der Wählenden auf die personelle Zusammensetzung des Landesparlaments und der Bezirksparlamente blieb jedoch weitgehend erhalten.

Im Gegenzug akzeptierte die Initiative das Bremer Modell³ bei der Landesliste und die damit

verbundene Schwächung der Personenwahl. In den Wahlkreisen wird wie beim Entwurf der Initiative nur nach Personenlisten ohne Listenkreuz gewählt. Der Grundsatz – die Person, die für ihre Partei die meisten Stimmen erhält, zieht als erste für diese Liste ins Parlament ein – bleibt also erhalten.

DAS HAMBURGER WAHLRECHTSDRAMA IST IN DER FOLGENDEN ÜBERSICHT ZUSAMMENGEFASST:

bis 2004	Listenwahlrecht ohne Personenwahl, ein Kreuz für eine Partei, keine Wahlkreise
2004 durch Volksentscheid	Bürgerschaft 17 Mehrmandatswahlkreise mit 3 bis 5 zu wählenden Abgeordneten, 71 der insgesamt 121 Abgeordneten werden über diese Wahlkreise, die übrigen über Landeslisten gewählt. Sowohl auf den Landeslisten als auch auf den Wahlkreislisten kann mit jeweils 5 Stimmen kumuliert und panaschiert werden, wobei nur Personen und/oder nur Parteien (Listen) angekreuzt werden können. Wer die meisten Stimmen erhält, zieht als erste/r für ihre/seine Partei ein. Bezirksversammlungen Für die 7 Bezirksversammlungen gilt die gleiche Struktur des Wahlrechts wie bei der Bürgerschaft. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel entfällt. Der Wahltag wird von der Bürgerschaftswahl getrennt und mit dem Wahltag zum Europäischem Parlament verbunden.
2006/2007 durch CDU-Mehrheit der Bürgerschaft und Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts	Bürgerschaft Listenwahlrecht bei den Landeslisten, also keine Personenwahl. In den 17 Wahlkreisen wird die weiterhin mögliche Personenwahl weitgehend wirkungslos. Von den 121 Abgeordneten schaffen bei der Bürgerschaftswahl von 2008 nur 3 Personen den Sprung von hinteren Listenplätzen ins Parlament. Bezirksversammlungen Es gilt die Struktur des Bürgerschaftswahlrechts, allerdings mit identischen Wahlkreisen für Bürgerschaft und Bezirksversammlungen, wodurch pro Wahlkreis bis zu 25 Abgeordnete gewählt werden. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel wird wieder eingeführt und die Wahl wieder mit der Bürgerschaftswahl verbunden.

2009 Kompromiss mit der Bürgerschaft nach erfolgreichem Volksbegehren	„Verfassungsrang“ Wahlrechtsänderungen erfordern nicht die einfache, sondern die Zweidrittel-Mehrheit. Von der Bürgerschaft beschlossene Wahlrechtsänderungen müssen dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, wenn 2,5 % der Wahlberechtigten das verlangen (fakultatives Referendum). Bürgerschaft Es gilt das 2004 vom Volk beschlossene Wahlrecht mit zwei Änderungen: In den Wahlkreisen entfällt das Listenkreuz, die Parteien werden nur über Personen gewählt. Auf der Landesebene ist neben der Personenwahl die reine Listen-(Parteien-)wahl möglich. Der Grundsatz „Wer die meisten Stimmen hat, zieht als erste/r für ihre/seine Partei ins Parlament“ wird aufgegeben und durch die Gewichtung der Listenkreuze nach dem Bremer Modell⁴ eingeschränkt. Bezirksversammlungen Es gilt die Struktur des Bürgerschaftswahlrechts. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel wird auf drei Prozent vermindert. Die Wahl findet am Tag der Wahl zum Europäischen Parlament statt.
Januar 2013 durch das Hamburgische Verfassungsgericht	Die 3 %-Sperrklausel für Bezirksversammlungswahlen wird wegen Verfassungswidrigkeit wieder abgeschafft.
Dezember 2013 Verfassungsänderung durch SPD, CDU und Grüne	Die 3 %-Sperrklausel für Bezirksversammlungswahlen wird in die Verfassung aufgenommen, um die Entscheidung des Verfassungsgerichts aufzuheben. Dagegen wird ein fakultatives Referendum eingeleitet. Der Senat beantragt beim Verfassungsgericht die Überprüfung der Zulässigkeit. Kleine Parteien kündigen Verfassungsklagen an („Verfassungswidriges Verfassungsrecht“).
Februar 2014	Das Hamburgische Verfassungsgericht erklärt das Referendum für unzulässig.

Der Prozess der letzten fünfzehn Jahre war spannend, aber auch sehr anstrengend. Aus Unterstützern wurden mitunter Gegner, aus Gegnern Unterstützer. Die Geschichte ist sicher nicht zu Ende. Der Kampf um mehr Demokratie geht weiter – Lotta continua. Glücklicherweise gibt es keine Nachwuchssorgen.

ANMERKUNGEN

1 juraforum.de

2 Vgl. Otmar Jung: Das Quorenproblem beim Volksentscheid. Legitimität und Effizienz beim Abschluß des Verfahrens der Volksgesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 9, 1999, S. 863–898.

3 Vgl. wahlrecht.de

4 Vgl. wahlrecht.de

Volksinitiative „Wir wollen lernen!“

Die Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ ermöglichte es den Hamburgerinnen und Hamburgern, mit einem bundesweit beachteten Volksentscheid am 18. Juli 2010 die Pläne der damaligen schwarz-grünen Koalition zur Umstellung der 4-jährigen Hamburger Grundschulen in 6-jährige Primarschulen zu stoppen. Sie kann aus heutiger Sicht als Idealform der direkten Demokratie und der Volksgesetzgebung gelten. Sowohl die Initiatorinnen und Initiatoren und Vertrauenspersonen als auch die vielen Tausend Hamburgerinnen und Hamburger, die sich in den zweieinhalb Jahren von der Gründung der Initiative im Mai 2008 bis zum Volksentscheid für die Initiative engagierten, waren vor allem eines: frei von parteipolitischen Bindungen und frei von einer Einflussnahme durch andere interessenpolitische Organisationen wie Umweltverbände oder Gewerkschaften. Als überparteiliche und unabhängige Initiative fand sie Rückhalt und Unterstützung in allen Stadtteilen und in allen Bevölkerungsgruppen. Eine so breite Unterstützung ist wichtig, wenn eine Volksinitiative bis zu einem Volksentscheid erfolgreich betrieben werden soll, denn angesichts der hohen

Beteiligungs- und Zustimmungshürden für Volksentscheide haben reine Partikularinteressen kaum eine realistische Erfolgsaussicht.

Die Volksinitiative gegen die Primarschulpläne traf den Nerv der ganzen Stadt: Die Beteiligung beim Volksentscheid vom 18. Juli 2010 war höher als die Beteiligung an der Europawahl 2009. Die Vorlage von „Wir wollen lernen!“ erhielt mehr Stimmen als die SPD in der vorangegangenen Bürgerschaftswahl 2008. Hamburgs damaliger Bürgermeister Ole von Beust (CDU), der als Verhandlungsführer der ersten schwarz-grünen Koalition auf Bundesebene im Frühjahr 2008 das Primarschul-Projekt zu verantworten hatte, kündigte nicht ohne Grund wenige Minuten vor Beginn der Auszählung des Volksentscheids am Abend des 18. Juli 2010 seinen Rücktritt an.

Für Hamburgerinnen und Hamburger, die darüber nachdenken, sich selbst im Rahmen einer Volksinitiative zu engagieren, soll dieser Beitrag deshalb nicht nur Rückschau sein, sondern vor allem auch als Hilfestellung dienen.

Dr. Walter Scheuerl, geb. 1961 in Erlangen. Studium der Rechtswissenschaften in Hamburg, Rechtsanwalt seit 1992 mit den Tätigkeitsschwerpunkten Medien- und Presserecht, Gewerblicher Rechtsschutz, Geistiges Eigentum. 2008–2010 Vertrauensperson und Sprecher der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“. Parteiloses Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft seit 2011.

MOTIVATION UND AUSLÖSER – WIE VIEL SPRENGSTOFF IST NOTIG?

Um das Mobilisierungspotential der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ nachzuvollziehen, muss man sich in die Zeit der Bürgerschaftswahl vom Februar 2008 zurückversetzen: Der Wahlkampf war u. a. durch schulpolitische Themen mitbestimmt. So hatten einige Anhänger/innen vornehmlich linker Parteien (darunter auch die spätere GAL-Schulsenatorin Christa Goetsch) im Herbst 2007 eine Volksinitiative „Eine Schule für alle“ zur Einführung verpflichtender Gesamtschulen bis Klasse 9 gegründet, die allerdings bereits im November 2008 mangels ausreichender Unterstützung auf der Stufe des Volksbegehrens scheiterte. Die damals in Hamburg noch regierende CDU antwortete darauf im Wahlkampf mit einer Kampagne: „Ich kämpfe für meine Schule“. Die Einbeziehung der Namen von renommierten Hamburger Schulen in die Plakatschablonen dieser Kampagne wurde von deren Schulleitungen sogleich beanstandet, die Kampagne daraufhin kurzfristig wieder eingestellt. Dennoch stand für die Hamburgerinnen und Hamburger damit vor der Wahl fest, dass sich die CDU und der von der CDU gestellte Bürgermeister Ole von Beust für das bis dahin bestehende Schulsystem mit weiterführenden Schulen ab Klasse 5 einsetzen würden. Möglicherweise aber hat Ole von Beust die Reaktion der Schulleitungen, die ihre

Schulen nicht als Thema politischen Wahlkampfes sehen wollten, politisch falsch als allgemeines Desinteresse an Schulpolitik gedeutet: Einige Wochen nach der Wahl sickerte im März 2008 in die Öffentlichkeit durch, dass Ole von Beust bereit sei, die ursprünglichen Wahlkampfpositionen der CDU in den Koalitionsverhandlungen mit der GAL über Bord zu werfen und als parteipolitisch motivierten Kompromiss die bis dahin 4-jährigen Grundschulen in 6-jährige Primarschulen umzuwandeln. Es drängte sich der Eindruck auf, dass der Bürgermeister, motiviert durch das parteipolitische Interesse an einer Koalition mit dem im Vergleich zu einer großen Koalition mit der SPD, die an der Schulstruktur nicht gerüttelt hätte, kleinen Koalitionspartner GAL, den heutigen GRÜNEN, einen Kuhhandel geschlossen und dabei die Hamburger Schülerinnen und Schüler deren parteipolitischen Ziel einer „Schule für alle“ geopfert hatte. Sehr schnell begann sich – zunächst noch unkoordiniert, jedoch zunehmend strukturierter – der erste Widerstand zu formen. Elternratsvorsitzende und Lehrkräfte schickten Briefe an den Bürgermeister und die politischen Verhandlungsführer, in denen sie die sachlichen Gründe darlegten, die gegen einen derartigen Eingriff in das Schulsystem sprachen. Sachlich beantwortet wurden diese Briefe allerdings, soweit bekannt ist, im Regelfall nicht. Den politischen Sprengstoff, den von Beust mit diesem Primarschul-Handel für die nächsten zwei-

einhalb Jahre im Rathaus platzierte, hatte er allerdings ersichtlich unterschätzt. Das Thema Schule schien für ihn als Folge der Reaktion der Schulleitungen auf die kurzfristig wieder eingestellte CDU-Plakatkampagne im Wahlkampf kein Thema von politischer Dimension zu sein. Das Gegenteil war indes, wie sehr schnell deutlich werden sollte, der Fall.

Die Rückschau zeigt: Das Anliegen einer Volksinitiative kann vor allem dann besonders erfolgreich durchgesetzt werden, wenn es mit einem erheblichen emotionalen und sachlichen Motivationsfaktor verbunden ist. Das Thema muss so angelegt sein bzw. kommunikativ durch die Initiatoren angelegt werden, dass es auf die eine oder andere Weise jeden oder zumindest die große Mehrheit aller Abstimmungsberechtigten betrifft. Genau das war bei dem 2008 zwischen CDU und GAL/GRÜNEN politisch verabredeten Umbau der Hamburger Grundschulen zu 6-jährigen Primarschulen der Fall.

WIE GRÜNDET MAN EINE VOLKSINITIATIVE?

Die Gründungs- und die Anfangsphase der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ im April/Mai 2008 waren vor allem durch die Sorge vieler Beteiligter vor Repressalien seitens der Schulbehörde geprägt. Denn auch wenn Christa Goetsch (GAL/GRÜNE) noch nicht als Schulsenatorin ernannt und vereidigt war, stand doch fest, dass sie dieses Amt übernehmen würde. Schulleitungen und Lehrkräfte konnten deshalb davon ausgehen, dass eine offene Unterstützung der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ bei einer Schulsenatorin Christa Goetsch als Befürworterin der Primarschulpläne und ursprünglicher Aktiven der Volksinitiative „Eine Schule für alle“ auf wenig Sympathie stoßen würde. Wenn man aus den damaligen Erfahrungen für künftige Volksinitiativen etwas mitnehmen möchte, kann das die Empfehlung sein, sich als

Vertrauenspersonen nach Möglichkeit auf Personen zu einigen, die persönlich und wirtschaftlich unabhängig vom Senat und seinen Behörden sind.

Die eigentliche Gründung ist vergleichsweise einfach. Bei „Wir wollen lernen!“ fand das Gründungstreffen am 7. Mai 2008 abends in der Aula einer Schule statt und diente neben der Findung der drei Vertrauenspersonen sowie ihrer Vertreterinnen und Vertreter vor allem der Vernetzung der ersten Aktiven in Form eines E-Mail-Verteilers: Die Anwesenden konnten sich schon an diesem Abend zu diesem Zweck in eine Liste eintragen.

Besonderes Augenmerk und viel Sorgfalt verdient die Formulierung der Vorlage, mit der die Initiative schließlich ins Rennen geht, wenn dem Senat mit einem Schreiben, das im Idealfall in der Anwesenheit von Presse- und Medienvertretern im Rathaus abgegeben wird, der Beginn der Sammlung von Unterschriften angezeigt wird. Die Vorlagefrage – oder ein eigener Gesetzentwurf – können im späteren Verlauf des Verfahrens nur bedingt überarbeitet werden. Die Vorlage muss ausreichend bestimmt sein und sollte nicht irreführend sein. Wie leicht man hier die Grenzen überschreiten kann, zeigt die Vorlage, mit der eine andere Volksinitiative, die Initiative „Unser Hamburg – unser Netz“, am 5. Juli 2010 den Beginn einer Unterschriftensammlung anzeigte:

„Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, um die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze wieder vollständig in die Öffentliche Hand zu übernehmen. Verbindliches Ziel ist eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien.“¹

Während der erste Satz dieser Vorlage völlig unbestimmt war (was sind „alle notwendigen

Schritte“, um Kabel, Rohre, Leitungen und Netzanlagen von Dritten zu übernehmen?), legte der zweite Teil Fehlvorstellungen über die sachliche Reichweite des Volksentscheides nahe: Einem Erwerb der Energienetze kann auf Grund der gesetzlichen Regelungen über Einspeisungs- und Durchleitungszwang auf die Art und Weise der Erzeugung von Energie oder auf deren Preise oder soziale Gerechtigkeit oder Klimaverträglichkeit kein Einfluss genommen werden.

Bei der Formulierung der Vorlage ist aber auch zu beachten, dass die Vorlage das politische Geschehen in der langen Phase von der Anzeige der Volksinitiative über die weitere Stufe des Volksbegehrens bis schließlich zum Volksentscheid berücksichtigen muss. Die Vorlage der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“, die zu einem Zeitpunkt startete, als es nur den parteipolitischen Koalitionsvertrag, aber noch keinen Gesetzentwurf zur Änderung des Schulgesetzes gab, lautete dementsprechend:

„Ich fordere die Bürgerschaft und den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg auf, von einer Ausgliederung der Klassen 5 und 6 aus den Gymnasien und anderen weiterführenden Schulen sowie von deren Anbindung an die Grundschulen als ‚Primarschulen‘ abzusehen. Denn ich bin dafür, dass die Hamburger Gymnasien und weiterführenden Schulen in der bisherigen Form, d. h. beginnend mit der Unterstufe ab Klasse 5, erhalten bleiben und die Eltern auch in Zukunft das Recht behalten, die Schulform für ihre Kinder nach der Klasse 4 zu wählen. Für den Fall, dass gegenteilige Maßnahmen während dieses Volksgesetzgebungsverfahrens eingeleitet oder vollzogen werden, sind sie unverzüglich rückgängig zu machen.“²

Die weiteren Formalien, die bei der Gestaltung der Unterschriftenlisten zu beachten sind,

ergeben sich aus Artikel 50 der Hamburgischen Verfassung, aus dem Volksabstimmungsgesetz und aus der dazu erlassenen Volksabstimmungsverordnung. Spätestens beim Lesen des Gesetzes und der Verordnung sollte jedem klar werden, dass es ein langer und zuweilen formal steiniger Weg bis zu einem Volksentscheid ist.

VOLKSGESETZGEBUNG STELLT IMMER AUCH DIE MACHTFRAGE

Am Ende – dessen muss man sich bei der Gründung einer Volksinitiative bewusst sein – legt man sich als Volksinitiative immer auch mit dem politischen Machtzentrum an, d. h. der Bürgerschaft, soweit es um den Erlass eines Gesetzes geht, oft aber vor allem auch mit dem Senat. Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage als ein Gesetzentwurf bindet nach Artikel 50 der Hamburgischen Verfassung die Bürgerschaft und den Senat. In der Konsequenz muss man als Initiator einer Volksinitiative damit rechnen, dass alle Schritte und Maßnahmen der Initiative rechtlich überprüft werden – je weiter die Initiative kommt und je erfolgreicher sie ist, desto gründlicher. In jedem Fall sollte man auf Gegenmaßnahmen und -strategien gefasst sein. Dabei geht es nicht immer nur mit Samthandschuhen und hanseatisch fein zu. Zur Veranschaulichung der Nervosität, mit der beispielsweise der Senat und die Behörden in Hamburg spätestens im Frühjahr 2010 mit der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ umgingen, mögen zwei aus rückblickender Sicht beinahe unterhaltensame Beispiele dienen:

Beim Hamburger Hafengeburtstag im Mai 2010 hatten mehrere Familien und Unterstützer eine Barkasse für eine private Ausflugs- und Hafenrundfahrt gemietet. Dabei wurde ein selbstgegemaltes Transparent mit der Aufschrift „PRIMAR-SCHULE NEIN DANKE!“ seitlich an der Barkasse

befestigt. Es dauerte nur etwa eine Stunde, bis die Barkasse von der Wasserschutzpolizei aufgebracht und mit dem feinsinnigen, aber rechtlich abwegigen Argument zum Anlegen aufgefordert wurde, es bestehe der Verdacht auf einen möglichen Verstoß gegen das Versammlungsgesetz. Das anschließend gegen die Mieterin der Barkasse eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren musste freilich später eingestellt werden, da der Vorwurf rechtlich nicht haltbar war.

Aber auch andere Behörden wurden für den Senat gegen die Initiative aktiv: Wenige Wochen vor dem Volksentscheid vom 18. Juli 2010 untersagte z. B. die Landesmedienanstalt mit einer rechtlich nicht haltbaren und fadenscheinigen Begründung dem privaten Radiosender Radio Hamburg das Senden von kurzen Werbespots der Initiative zum Volksentscheid. Abgesegnet worden war dieses Einschreiten der Landesmedienanstalt von der für die Landesmedienanstalt zuständigen Kulturbehörde. Wenige Monate zuvor, als der Senat noch nicht mit dem Erfolg der Volksinitiative rechnete, hatte die Initiative zum Volksbegehren im Oktober/November 2009 solche Rundfunkspots zu Recht noch völlig unbeanstandet schalten können. Das war freilich noch vor dem vom Senat nicht vorhergesehenen Erfolg des Volksbegehrens mit seinen 185 000 Unterschriften, d. h. dem Dreifachen der gesetzlich erforderlichen Zahl von Unterschriften. Nicht ohne Grund bezeichnete Bürgermeister von Beust dieses Ergebnis des Volksbegehrens am Folgetag gegenüber den Medien als „Paukenschlag“.

Vor diesem Hintergrund erinnern der Weg der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ einerseits und die Reaktionen des (partei-)politischen denkenden und handelnden Apparats aus Senat und Bürgerschaftsparteien rückblickend ein wenig an das bekannte Zitat von Mahatma Gandhi: „First they ignore you, then they laugh at you, then they fight you, then you win.“

DIE MACHT DER MEDIEN

Um eine Volksinitiative bis zu einem erfolgreichen Volksentscheid zu tragen, ist eine aktive und kontinuierliche Medienarbeit unerlässlich. Dabei gilt: je erfolgreicher die Arbeit der Initiative ist, desto eher wird sie von der politischen Gegenseite wahrgenommen und desto aktiver wird die Medienarbeit der Gegenseite ausfallen. Spätestens in der heißen zweiten Stufe des Volksbegehrens gilt: ohne Medien geht es nicht!

Die Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ führte vor diesem Hintergrund in der ersten Phase der Volksinitiative von der Gründung bis zur Abgabe der doppelten Zahl der für das Zustandekommen der Volksinitiative erforderlichen Unterschriften im November 2008 ein noch geradezu beschauliches Leben: Infostände auf Wochenmärkten und Gespräche mit Passanten durch die vielen Aktiven reichten in diesen Monaten aus, um die Unterschriften schnell zusammenzubekommen. Erfolgreiche Aktive konnten an einem Vormittag durchaus bis zu 100 Unterschriften sammeln. Die Medienberichte über das Anliegen der Initiative und über die Primarschul-Pläne waren allerdings im Sommer 2008 noch dünn gesät, zu neu war das Thema und zu wenig „Nachricht“, denn schließlich ging es ja aus der Sicht der Redaktionen nach der ersten Berichterstattung über die Gründung der Initiative am Tag der Ernennung der Senatorinnen und Senatoren bei der anschließenden eigentlichen Unterschriftensammlung und den Primarschul-Plänen des damaligen Senates noch nicht um ein Ereignis, sondern eher um langwierige Vorgänge, die wenig Nachrichtencharakter hatten.

„Wir wollen lernen!“ setzte deshalb nicht nur auf eigene Pressemitteilungen, sondern von Anfang an auch auf den Aufbau eines eigenen Newsletters in Form von „Info-Mails“. Der klare

Vorteil eines solchen direkten, eigenen Mediums liegt auf der Hand: Informationen können unmittelbar verbreitet werden, ohne dass Redaktionskonferenzen und weitere Dritte als Filter wirken. Die Info-Mails gingen zunächst an alle Elternräte und Schulleitungen der Hamburger Schulen, daneben aber auch an Journalistinnen und Journalisten, die über schulische und bildungspolitische Themen berichteten sowie an alle Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft. Daneben setzte die Initiative von Anfang an auf den Ausbau der bereits Ende April 2008 online gestellten (und bis heute aktualisierten) Website www.wir-wollen-lernen.de. Über diese Website konnten sich interessierte Hamburgerinnen und Hamburger jederzeit über alle wesentlichen Fragen und Entwicklungen informieren, Informationsmaterial und die Unterschriftenliste im PDF-Format herunterladen und ausdrucken, sich aber vor allem auch in den E-Mail-Verteiler für die Info-Mails eintragen. Ergänzt wurden diese Funktionen bis zum Start des Volksbegehrens im Oktober 2009 um die Möglichkeit der Anmeldung als Sammlerin und Sammler für das 3-wöchige Volksbegehren, eine Funktion die erhebliche Bedeutung für den Erfolg des Volksbegehrens hatte: Bis zum Start des Volksbegehrens hatten sich mehr als 2000 Hamburgerinnen und Hamburger als Sammler angemeldet. Sie erhielten am ersten Tag der Unterschriftensammlung kurz nach 0:00 Uhr per E-Mail die offizielle Unterschriftenliste als PDF-Datei, konnten diese noch in der Nacht ausdrucken und schon am frühen Vormittag des ersten Tags des Volksbegehrens mit dem Sammeln beginnen.

Für die eigentliche Medienarbeit einer Volksinitiative gelten keine Gesetzmäßigkeiten oder Erfolgsrezepte, die nicht auch sonst in der professionellen Medienarbeit beachtet werden sollten. Neben eigener Recherchetätigkeit zum Aufdecken von Schwachstellen des Zustandes bzw.

der Entwicklungen, die mit der Vorlage oder dem Gesetzentwurf der Volksinitiative geändert werden sollen, empfehlen sich Hintergrundgespräche mit interessierten Journalistinnen und Journalisten und natürlich aktuelle Stellungnahmen in Form von Pressemitteilungen zu tagesaktuellen Ereignissen. „Wir wollen lernen!“ konnte auf diese Weise immer wieder zur Aufdeckung einer ganzen Reihe von bedenkenswerten Schwachstellen der behördlichen Umsetzung der Primarschul-Pläne beitragen, wie beispielsweise an Schlagzeilen wie „Initiative kritisiert ‚Maulkorberlass‘ bei Schulkonferenzen“³ oder „Behörde ‚zensiert‘ Berichte über Bildungskonferenzen“⁴ anschaulich wird.

Daneben sind natürlich auch die Instrumente der so genannten Social Media, also Facebook, Twitter und ähnliche Dienste zu pflegen und aktuell zu halten. Letztere können aber allein eine erfolgreiche Kampagne und vor allem die klassischen Print- und Rundfunkmedien nicht ersetzen. Gemessen an der in einem Volksbegehren und erst recht bei einer Volksentscheid zu motivierenden Gesamtbevölkerung ist die Leserschaft in den Social-Media-Diensten mit einigen Hundert bis einigen Tausend pro Meldung auf eigenen Seiten einer Initiative zu gering. Es zeigt sich jedoch zunehmend, dass Journalisten ihrerseits diese Dienste durchaus aufmerksam und als Seismograph für die Entwicklung des Leserinteresses an bestimmten Themen verfolgen. Es lohnt sich deshalb auf jeden Fall für eine Volksinitiative, die Social Media aktiv und möglichst aktuell zu bedienen.

Positionen in die Breite der Bevölkerung und damit an die Wahl- bzw. Abstimmungsberechtigten heranzutragen, gelingt bisher jedoch nur mit den klassischen Medien, das heißt insbesondere mit den großen Tageszeitungen und dem Rundfunk (Radio und TV). Denn deren Auflage- bzw. Zuhörer- und Zuschauerzahlen liegen mit mehreren Hunderttausend weit oberhalb der Reich-

weite, die man als Volksinitiative mit den Bordmitteln eigener Verteilerkreise von Newslettern oder Flugblättern kurzfristig erzielen kann.

In der Medienlandschaft werden sich im Verlauf der Arbeit einer Volksinitiative sehr schnell bestimmte Positionierungen der am Thema interessierten Journalisten, aber auch ganzer Redaktionen bzw. Verlage oder Sendeanstalten abzeichnen. Dabei wird es die im Kern neutralen, an sachlicher Verbreitung aller Nachrichten (d. h. von Seiten der Initiative ebenso wie von Seiten der politischen Gegenseite, insbesondere also des Senats) interessierten Redaktionen ebenso geben wie Redaktionen, die sich mehr oder weniger direkt für oder gegen das Anliegen einer Volksinitiative positionieren. In Hamburg war hier zu Zeiten der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ eine überraschend deutliche Polarisierung zu erkennen: Während die Leitmedien im Printbereich, wie das Hamburger Abendblatt und die WELT um neutrale Nachrichtenverbreitung bemüht waren, fand „Wir wollen lernen!“ z. B. bei dem unabhängigen privaten Radiosender Radio Hamburg und der BILD-Zeitung immer wieder auch Unterstützung bei der Kritik an den Senats-Plänen. Deutlich erkennbar gegen das Anliegen der Volksinitiative positionierten sich demgegenüber Tageszeitungen wie die taz und die Hamburger Morgenpost sowie die Redaktionen des Norddeutschen Rundfunks im Hörfunk (insbesondere NDR 90,3) und schließlich auch die Redaktion des NDR-Politmagazins Panorama. Letztere widmete der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ im Februar 2010 gar einen eigenen Beitrag, in dem durchaus tendenziös versucht wurde, die Volksinitiative zu einer „der letzten Schlacht der Ständegesellschaft“⁵ zu stilisieren und in eine vermeintlich klassenkämpferische Ecke zu stellen – ein Vorwurf der ebenso durchsichtig wie sachlich falsch war. Schließlich beteiligten sich Menschen aus allen Stadtteilen und Bevölkerungs-

gruppen an den Unterschriftensammlungen gegen die Verlängerung der Grundschulzeit auf 6 Jahre. Die Auszählung der Stimmen beim Volksentscheid am 18. Juli 2010 ergab auf die Gesamtfläche der Stadt bezogen ein klares Bild: In allen Stadtteilen Hamburgs, insbesondere auch in den Stadtteilen mit einem hohem Anteil vermeintlich eher bildungsferner Bevölkerungsgruppen lagen die Unterstützer der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ zahlenmäßig deutlich vor den Anhängern einer 6-jährigen Primarschule – mit einer Ausnahme: ausgerechnet im Bezirk Altona mit den von Panorama, aber auch vom damaligen Bürgermeister Ole von Beust als angeblich klassenfeindlich kritisierten Elbvororten lagen die Anhänger der Primarschul-Pläne des Senats knapp vorne. Vermutlich war das die Folge der dortigen Konzentration von Wählerinnen und Wählern der GRÜNEN.

WIE ORGANISIERT MAN EINE VOLKSINITIATIVE?

Für die Organisation einer Volksinitiative gibt es kein Patentrezept. Denn viel wird immer von den handelnden Personen und deren Bereitschaft zu offener und effektiver Zusammenarbeit abhängen. Eine echte und unabhängige Volksinitiative wie „Wir wollen lernen!“ wird dabei immer den Vorteil haben, dass sich viele Menschen mit ganz unterschiedlichen Fähigkeiten in einer solchen Initiative einbringen, so dass die Initiative auf eine Fülle von Know-How und Expertenwissen zurückgreifen kann. Das kann – muss selbstverständlich nicht – eine solche Initiative gegenüber den auf der politischen Ebene handelnden Personen zum fachlich überlegenen Gegner machen. Werden Volksgesetzgebungsverfahren demgegenüber von Parteien oder interessengeleiteten Organisationen, wie z. B. Umweltvereinen, Gewerkschaften oder ähnlichen Gruppen, initiiert, werden diese dazu tendieren, in erster Linie auf internes Personal zu-

rückzugreifen, was der Vielfalt der Kompetenzen erfahrungsgemäß Grenzen setzt.

Als anschauliches Beispiel hierzu braucht man nur die Plakatkampagnen zu vergleichen, die zum Volksentscheid seitens der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ einerseits und seitens der damaligen Bürgerschaftsparteien andererseits eingesetzt wurden: Während die Volksinitiative – ihrerseits beraten durch Eltern, die im Berufsleben professionelle Kommunikatoren und Werbefachleute waren – mit einer positiven Bildsprache und auf den unbefangenen Betrachter sympathisch wirkenden Kindern als Plakatmotiv aufwartete, setzten die Bürgerschaftsparteien auf ein aggressiv schreiendes Mädchen als Plakatmotiv. Darüber hinaus verständigten sich die Bürgerschaftsparteien zur Bewerbung ihrer Gegenvorlage für den Volksentscheid darauf, dass alle Bürgerschaftsparteien (CDU, GAL/GRÜNE, SPD, LINKE) das gleiche Motiv verwenden sollten. Das Bild, das sich daraufhin den Hamburgerinnen und Hamburgern an den meisten Straßenzügen bot, war fast schon grotesk, zumal die Bürgerschaftsparteien zusammengerechnet in der Stadt etwa das Vier- bis Fünffache der Zahl von Plakaten aufstellten, die sich die Volksinitiative leisten konnte:



Den Hamburgerinnen und Hamburgern wurde auf diese Weise „plakativ“ gleichsam die

Botschaft vermittelt: Hamburg ist entweder voller schreiender Mädchen, wenn es nach dem Senat und den damaligen Bürgerschaftsparteien geht und die Primarschule eingeführt wird, oder das Schulsystem steht für Ruhe und geordnete Qualität mit sympathischen Kindern, wenn die Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ den Volksentscheid gewinnt:



Bei der eigentlichen Organisation der Kampagne hat die Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ ganz bewusst – und das ist auch künftigen Volksinitiativen zu empfehlen – zwischen den drei Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens auf Landesebene unterschieden:

Die Anforderungen an die erste Stufe der Volksinitiative sind noch vergleichsweise einfach zu erfüllen, da das Sammeln von nur 10 000 Unterschriften während einer vergleichsweise langen Frist von bis zu 6 Monaten bereits mit einem kleinen Kreis von Aktiven umgesetzt werden kann.

Die zweite Stufe, das Volksbegehren, ist vor allem logistisch eine Herausforderung: In der gesetzlichen Frist von nur drei Wochen die Unterschriften von einem Zwanzigstel der Hamburger Wahlberechtigten zu sammeln, bedeutet für die Initiatoren, dass es gilt, binnen 21 Tagen weit mehr als 60 000 Unterschriften zu sammeln. Anders ausgedrückt bedeutet es, dass an jedem Tag der drei Wochen durchschnittlich rund 3500 Unterschriften gesammelt werden müssen! Für das Sammeln von Unterschriften für ein Volksbegehren bedeutet das, dass die knappe Zeit nicht mehr mit langwierigen inhaltlichen Diskussionen an Info-Ständen zugebracht werden sollte, sondern dass es gilt, in erster Linie bereits unterschriftsbereite Menschen mit den Unterschriftenlisten zusammenzubringen, und diese Listen anschließend fristgerecht zusammenzutragen. Die kommunikative Kampagnenarbeit sollte also nach Möglichkeit bereits vor dem Beginn der eigentlichen 3-Wochenfrist getan sein, damit sich alle Aktiven während des Volksbegehrens auf das eigentliche Sammeln konzentrieren können. Als außerordentlich hilfreich hat sich dabei für das Volksbegehren von „Wir wollen lernen!“ das befristete Anmieten eines leerstehenden Ladengeschäfts in zentraler Lage der Hamburger Innenstadt als Kampagnenzentrale erwiesen, das für alle Sammler und Sammlerinnen gut erreichbar war und als Treffpunkt, zum Abgeben der Listen und vor allem zum Erfahrungsaustausch diente.

Die finale und dritte Stufe des eigentlichen Volksentscheids ist in zeitlicher Hinsicht vor allem durch die Zusendung der Briefabstimmungsunterlagen einige Wochen vor dem Tag des Volksentscheids sowie durch den Tag des eigentlichen Volksentscheids getaktet. Die Phase der Versendung der Briefabstimmungsunterlagen ist wichtig, weil die Abstimmungsberechtigten bei entsprechender Motivation diese sogleich nach Erhalt ausfül-

len und an die Abstimmungsstellen schicken können. Ist dieser Zeitpunkt verstrichen und sind die Abstimmungsunterlagen erst einmal in den Haushalten irgendwo beiseitegelegt, muss sich die kommunikative Kampagnenarbeit auf den Tag des Volksentscheids konzentrieren. Wie auch in politischen Wahlkämpfen sind die Initiatoren dabei gut beraten, sich nicht auf das Bestätigen von ohnehin bereits entschlossenen Wählergruppen zu konzentrieren, sondern sich vor allem auf die Information und Motivation der unentschlossenen Bevölkerungsteile zu konzentrieren.

AUSBLICK

Das erfolgreiche Engagement der Hamburgerinnen und Hamburger in der Volksinitiative „Wir wollen lernen!“ gegen die damaligen Pläne einer Primarschul-Reform hat bei den meisten Beteiligten eine Politisierung im positiven Sinne bewirkt: Menschen, die bis dahin ihre Teilnahme am demokratischen und politischen Geschehen auf die Stimmabgabe bei Wahlen und das Verfolgen von Nachrichten beschränkt hatten, erlebten in den zweieinhalb Jahren von der Gründung der Volksinitiative bis zum Volksentscheid am 18. Juli 2010, dass es auf jede Einzelne und jeden Einzelnen ankommt, und dass mit der Volksgesetzgebung ein machtvolles und effektives außerparlamentarisches Kontrollinstrument für die Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Senat und der Bürgerschaft bereit steht. Der persönliche Aufwand, der mit einer solchen Volksinitiative für den engeren Kreis der Vertrauenspersonen und Aktiven verbunden ist, ist hoch. Aber er lohnt sich!

ANMERKUNGEN

- 1 Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache (Drs.) 19/7068 v. 25.8.2010.
- 2 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 19/1817 v. 16.12.2008 und Drs. 19/4860 v. 15.12.2009.
- 3 Hamburger Abendblatt v. 25.9.2008.
- 4 WELT v. 4.11.2008.
- 5 NDR Panorama v. 18.2.2010.

Volksinitiative UNSER HAMBURG – UNSER NETZ

So eine energiepolitische Chance bietet sich nur alle 20 Jahre!“ Diese Einschätzung war der Ausgangspunkt für eines der bislang erfolgreichsten Vorhaben der direkten Demokratie in Hamburg. Worum geht es?

Entsprechend den Vorgaben des Energiewirtschaftsgesetzes haben die Konzessionsverträge für Strom- und Gasnetze eine Laufzeit von bis zu 20 Jahren. Anfang der 1990er wurden in ganz Deutschland unzählige Konzessionsverträge zwischen Kommunen und Energieunternehmen geschlossen, so auch in Hamburg zwischen der Stadt und den Hamburgischen Electricitäts-Werken (HEW). Die HEW „gehörten“ damals noch komplett der Hansestadt, waren als Aktiengesellschaft organisiert und agierten als traditionsreiches Stadtwerk. Jeder kannte die HEW, fast jeder Hamburger war Kunde.

2010 hatte sich die Lage gewaltig verändert. Die HEW gab es nicht mehr, das Unternehmen war in mehreren Tranchen veräußert worden. Den ersten Schritt machten die Hamburger Sozialdemokraten unter der Verantwortung des damaligen Ersten Bürgermeisters Henning Vorsche-

rau bereits Mitte der 1990er Jahre. Man brauchte Geld für die klammen Kassen der Stadt, das Tafelsilber stand folglich zur Disposition. Diese Entscheidung war der Anfang vom Ende der HEW; 2002 wurden die letzten Anteile an den schwedischen Konzern Vattenfall veräußert.

Als Rechtsnachfolger hatte Vattenfall auch die Konzessionsverträge übernommen und war damit zuständig für den Betrieb des rund 27 000 Kilometer langen Stromnetzes und des Fernwärmenetzes. Letzteres ist nach Berlin das zweitgrößte Fernwärmenetz in Deutschland und versorgt über 450 000 Wohneinheiten.

Die Unzufriedenheit vor allem mit Vattenfall, aber auch mit E.ON Hanse, der in Hamburg das Gasnetz betreibt, war seit Jahren hoch. Das schwedische Unternehmen geriet wegen seines dilettantischen Krisenmanagements bei Störfällen im AKW Krümmel in die Kritik, und das Festhalten am Bau des klimaschädlichen Kohlekraftwerkes in Hamburg-Moorburg tat ein Übriges. E.ON Hanse hatte sich seinerseits immer wieder mit intransparenten Abrechnungen bei seinen Gaskunden „einen Namen gemacht“.

Manfred Braasch, geb. 1964 in Itzehoe. Druckerlehre bei Gruner und Jahr, Studium der Ökotrophologie in Kiel und Bonn. Abteilungsleiter bei der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, seit 1996 Landesgeschäftsführer des BUND Hamburg. Vertrauensperson der Volksinitiative UNSER HAMBURG – UNSER NETZ in den Jahren 2010–2013.

Es wuchs in der Bevölkerung und auch in verschiedenen Organisationen die Einschätzung, dass diese Unternehmen die Hamburger Energienetze nicht mehr betreiben sollten. Vattenfall und E.ON hatten in der Vergangenheit demonstriert, dass es ihnen gerade nicht um Klimaschutz, eine atomfreie Energieversorgung und mehr Verbrauchertransparenz ging.

Verbände wie der BUND erkannten, dass die Verteilnetze einen wichtigen Baustein für die Energiewende und mehr Klimaschutz darstellen. Es handelt sich nicht nur um schlichte Leitungen, die in der Erde liegen. Allein durch den Aufbau so genannter intelligenter Stromnetze (smart grids), ohne die die Energiewende nicht funktionieren wird, ließe sich bundesweit die Leistung mehrerer Kohlekraftwerke einsparen. Das Fernwärmenetz, in Hamburg noch zum größten Teil Kohle befeuert, ließe sich in Subnetze unterteilen und mit dezentraler Einspeisung deutlich klimaverträglicher organisieren. Und wahrscheinlich werden die Gasnetze zukünftig wichtige Speicherfunktionen übernehmen, wenn überschüssige Windenergie in Wasserstoff und Methan (Windgas) umgewandelt wird.

Es gab also viele Gründe, die Initiative UNSER HAMBURG – UNSER NETZ ins Leben zu rufen. Dies tat ein recht ungewöhnliches Bündnis: attac Hamburg, BUND Hamburg, Diakonie und Bildung im evangelischen Kirchenkreis Hamburg-Ost, die Bürgerinitiative Moorburgtrasse stoppen,

Robin Wood und die Verbraucherzentrale Hamburg bildeten im Sommer 2010 den Trägerkreis von UNSER HAMBURG – UNSER NETZ. Bis zum Auslaufen der alten Konzessionsverträge Ende 2014 sollten die Bürgerinnen und Bürger der Freien und Hansestadt Hamburg darüber abstimmen, wer zukünftig die Daseinsvorsorge im Energiebereich maßgeblich steuern sollte.

Der Trägerkreis hatte anfangs wenig Erfahrung mit dem Instrument der direkten Demokratie. Die Beratung durch den Verein Mehr Demokratie e. V. brachte Klarheit, sorgte aber auch für einen unerwarteten Zeitdruck. 2010 gingen wir noch davon aus, dass es im Frühjahr 2012 zu einer regulären Bürgerschaftswahl kommen würde. Von dort zurückgerechnet, mussten wir die erste Stufe der Volksgesetzgebung, die Volksinitiative, in spätestens drei statt sechs Monaten aus dem Stand organisieren und die gesetzlich festgelegte Zahl von Unterschriften sammeln. Nur so war zu gewährleisten, dass ein Volksentscheid parallel zur Bürgerschaftswahl 2012 stattfinden konnte.

Der Kraftakt gelang, erstaunlich viele Menschen waren auf dieses relativ komplizierte Thema ansprechbar. Die hohe Unzufriedenheit mit den Energieunternehmen war in der Stadt greifbar und mit über 17 000 Unterschriften kamen wir schließlich locker über die gesetzliche Hürde von 10 000 Unterschriften. Jetzt wurde UNSER

HAMBURG – UNSER NETZ auch politisch ernst genommen, die Medien stiegen mit breiter Berichterstattung in das Thema ein. Es folgten Anhörungen vor der Bürgerschaft, die Betriebsratsvertreter von Vattenfall und E.ON suchten das Gespräch, und auch eine Annahme der erfolgreichen Volksinitiative durch die Hamburger Bürgerschaft schien im Spätsommer 2010 nicht ganz ausgeschlossen.

Wichtig war in diesem Kontext, dass der schwarz-grüne Senat erst vor kurzem das städtische Unternehmen HamburgEnergie gegründet hatte. Die Botschaft war klar: Die Hamburger Regierung wollte energiepolitischen Gestaltungsspielraum zurück gewinnen. Über alle Fraktionen hinweg gab es zudem die Auffassung, der Verkauf der HEW sei ein Fehler gewesen.

Doch kurz nach der erfolgreichen Volksinitiative scheiterte das schwarz-grüne Experiment und in dieser Umbruchphase fand sich für unser Anliegen keine Mehrheit in der Bürgerschaft.

Politisch interessant und bezeichnend für den nach unserer Meinung ambivalenten Umgang der meisten in der Bürgerschaft vertretenen politischen Parteien mit den Elementen der direkten Demokratie war die Frage, ob so ein Volksentscheid wie ihn UNSER HAMBURG – UNSER NETZ organisierte, überhaupt verfassungskonform sei. Es ging schließlich auch um sehr viel Geld und das Haushaltsrecht liegt beim Parlament. Falls die Stadt nach dem Willen des Volkes die Verantwortung für die Energienetze übernehmen sollte, müsste sie die bisherigen Betreiber auszahlen. Schnell wurden Summen von bis zu drei Milliarden Euro in der Öffentlichkeit kolportiert – insbesondere von Vattenfall, um die Rücknahme der Netze schon finanziell als unmöglich darzustellen.

Der Verfassungsausschuss der Bürgerschaft griff das Thema auf und organisierte eine Anhörung. Vier Experten wurden geladen, deren

Meinungen allerdings sehr unterschiedlich ausfielen. Am Ende stand es, vereinfacht gesagt, 2 : 2 unentschieden. Aber jenseits der juristischen Gesetzesauslegungen ist diese wichtige Frage politisch zu Ende zu denken. Wenn die Bürger/innen bei Bürger- oder Volksentscheiden ernsthaft etwas entscheiden sollen, ist dies in der Regel haushaltsrelevant. Wenn beispielsweise über eine bessere Bildung für alle entschieden werden soll, müssen in letzter Konsequenz mehr Lehrer eingestellt und wahrscheinlich so manches Schulgebäude saniert werden. Damit wäre auch ein solcher Volksentscheid haushaltsrelevant, sehr viel stärker sogar als der Rückkauf der Energienetze. Hier würde eine städtische Holding die Energienetze finanzieren, der Kernhaushalt der Stadt wäre somit nicht betroffen. Die Formulierungen in Artikel 50 der Hamburgischen Verfassung und im Volksabstimmungsgesetz sind nicht eindeutig und bieten ein Einfallstor für die Kräfte, die der direkten Demokratie skeptisch gegenüber stehen. Frei nach dem Motto: Das Volk kann gerne mitreden, aber sobald seine Entscheidungen Geld kosten, hört der Spaß auf. Es ist daher sehr bedauerlich, dass diese Unklarheit vom Gesetzgeber bei der letzten Novellierung im Jahre 2012 des Volksabstimmungsgesetzes nicht vollständig beseitigt wurde. Aber zumindest muss jetzt am Anfang einer Volksinitiative die Prüfung der Verfassungskonformität erfolgen.

Aber zurück zur Volksinitiative UNSER HAMBURG – UNSER NETZ. Die schwarz-grüne Koalition zerbrach, bezeichnenderweise ausgelöst durch den Abgang des Ersten Bürgermeisters Ole von Beust nach einem verlorenen Volksentscheid zur Schulpolitik. Die Folge waren Neuwahlen zur Hamburgischen Bürgerschaft Anfang 2011, die der SPD Hamburg mit Olaf Scholz an der Spitze nach 10 Jahren Opposition eine absolute Mehrheit bescherten.

Kurz vor den Neuwahlen haben wir innerhalb der gesetzlichen Fristen die Durchführung eines Volksbegehrens beantragt. Dies ist in Hamburg eine enorme organisatorische Hürde, die niemand unterschätzen sollte. Innerhalb von nur drei Wochen müssen ca. 63 000 Wahlberechtigte (5 % der Wahlberechtigten) in Hamburg ein Volksbegehren mit ihrer Unterschrift unterstützen. Gesammelt wird vor allem auf der Straße, hier müssen die Menschen angesprochen und informiert werden.

Mit viel Respekt vor der Aufgabe und geringen Finanzmitteln legten wir los. Besonders beeindruckend war das Engagement vieler Menschen in der heißen Phase des Volksbegehrens. Die BUND-Geschäftsstelle in St. Georg war für die Netzinitiative der zentrale Anlaufpunkt, von hier wurden die Unterschriftensammler/innen auf die Reise geschickt, hier trafen die vollen Listen ein und wurden gezählt.

Am Ende kamen mehr als 116 000 Unterschriften zusammen, das zweitbeste Ergebnis eines Volksbegehrens seit Einführung der direkten Demokratie in Hamburg. Getragen wurde dieser Erfolg von den Aktiven, die für uns gesammelt haben. Dazu gehörte die elegante ältere Dame aus Eppendorf genauso wie der rastagelockte Sponti aus der Schanze. Und auch prominente Unterstützung stellte sich ein: Ex-Bürgermeister Henning Voscherau unterzeichnete das Volksbegehren und der Musiker Jan Delay „lieh“ uns seine Stimme.

Während des Volksbegehrens bekamen wir aber auch kräftigen Gegenwind. Die Betriebsräte von Vattenfall und E.ON plakatierten offensiv gegen uns, lehnten eine Rekommunalisierung der Energienetze energisch ab. Auch dies gehört zum demokratischen Diskurs, hat uns aber in der Vehemenz überrascht. Die Kollegen und Kolleginnen waren in Sorge um ihre Arbeitsplätze und trauten offenbar einer Konzernleitung in Stockholm mehr über den Weg als einer nur in den Eckpunkten be-

kannten öffentlichen Unternehmung. Positiv war indes, dass beide Seiten die Auseinandersetzung nicht unter der Gürtellinie geführt haben.

Völlig unerwartet war allerdings ein Angriff aus Kreisen der CDU-Bürgerschaftsfraktion. Es wurde der Vorwurf laut, der BUND betreibe eine Mittelfehlverwendung. Das Engagement des gemeinnützigen Umweltverbandes für den Volksentscheid sei nicht zulässig, auch Spendenquittungen dürften nicht ausgestellt werden. In letzter Konsequenz bedeutete dies, dass sich kein gemeinnütziger Verein mehr an den Instrumenten der direkten Demokratie beteiligen könnte. Gesellschaftspolitisch absurd, schließlich sind gerade die gemeinnützigen Vereine eine Säule der Zivilgesellschaft. Und genau diese Zivilgesellschaft soll sich stärker in unsere Demokratie einbringen. Eine ähnliche Diskussion gab es auch zum Engagement der Kirche und der Verbraucherzentrale.

Während wir also trotz aller Angriffe einen durchaus beachtlichen Erfolg nach Hause trugen, verhandelte die nun regierende SPD hinter verschlossenen Türen mit Vattenfall und E.ON. Die SPD hatte sich noch im Wahlkampf festgelegt: Die Stadt werde sich unter SPD-Verantwortung mit mindestens 25,1 % an den Netzgesellschaften der Energiekonzerne beteiligen. Die SPD Hamburg rückte damit von einer vollständigen oder auch nur mehrheitlichen Rekommunalisierung und damit von anderen Positionen auf Bundesebene ab.

Während die Netzinitiative also Ende 2011 offiziell im Umwelt- und Haushaltsausschuss der Bürgerschaft im Kaisersaal vor mehr als 300 Menschen angehört wurde, handelte der Senat die letzten Details für den Netzeinkauf aus. Zwei Wochen nach der Anhörung wurde das Verhandlungspaket als großer Erfolg und wesentlicher Beitrag für die Hamburger Energiewende medial vermarktet.

Anfangs sah es so aus, als wenn der Senat mit Vattenfall und E.ON ein relativ gutes Verhand-

lungsergebnis erzielt hätte und damit dem Anliegen von UNSER HAMBURG – UNSER NETZ den Wind aus den Segeln nahm. Kurzzeitig kippte die öffentliche Stimmung, und auch innerhalb der Initiative wurde diskutiert, ob unter diesen Voraussetzungen ein Volksentscheid noch sinnvoll und vor allem noch zu gewinnen sei.

In den nächsten Wochen nach Verkündung der Verträge offenbarten sich dann aber viele ungeklärte Details, die Skepsis an den Verträgen wuchs. Insbesondere die Wertermittlung für den Ankauf der Unternehmensanteile wurde kritisiert, die Stadt habe zu viel Geld für zu wenig Einfluss ausgegeben. Die oppositionelle CDU drohte zwischenzeitlich sogar mit einem Untersuchungsausschuss. Für den Trägerkreis von UNSER HAMBURG – UNSER NETZ war nach eingehender Prüfung klar, dass diese Verträge keine gute Lösung für Hamburg waren und mit 25,1 % kein maßgeblicher Einfluss auf Unternehmen wie Vattenfall und E.ON ausgeübt werden kann.

Wir entschieden uns für die Durchführung des Volksentscheides. Die Fronten waren nun klar. Auf der einen Seite die aktuelle Hamburger Regierung, vereint mit Vattenfall, E.ON, Handelskammer und Industrieverband, auf der anderen die Volksinitiative mit ihren Vorstellungen einer 100%igen Rekommunalisierung.

Kaum stand die Entscheidung für einen Volksentscheid fest, wurde von der SPD öffentlich gefordert, diesen so schnell wie möglich durchzuführen. Die Energiewende müsse vorankommen, man brauche jetzt Klarheit in der Sache. Diesem Druck haben wir nicht nachgegeben, wir wollten einen Volksentscheid parallel zur nächsten Bundestagswahl im September 2013. In der Tat ungewöhnlich, die Bürger/innen erst zwei Jahre nach dem Volksbegehren an die Urnen zu bitten. Der wichtigste Punkt in unseren Überlegungen war aber die Legitimation der Entscheidung. Alle Er-

fahrungen zeigen, dass die Wahlbeteiligung bei einem Volksentscheid dann am höchsten ist, wenn dieser parallel zu einer regulären Landtags- oder Bundestagswahl stattfindet. Und bei dieser grundlegenden Frage und auch dem notwendigen finanziellen Engagement der öffentlichen Hand ist eine hohe Abstimmungsbeteiligung die beste Grundlage für eine Akzeptanz der Entscheidung – wie immer sie dann auch ausfällt.

Die Verträge¹, die die Stadt mit Vattenfall und E.ON verhandelt hatte, sahen eine Rückabwicklung vor, sollte der Volksentscheid erfolgreich sein. Damit wollte die SPD erklärtermaßen den Volksentscheid nicht ins Leere laufen lassen.

Bis Anfang 2013 wurde es relativ ruhig um das Thema Energienetze und Volksentscheid. Endlich stand aber der Termin für die Bundestagswahl fest: Hamburg würde am selben Tag, dem 22. September 2013, den Volksentscheid durchführen.

Mit neuem Schwung ging der Trägerkreis an die Arbeit. Personal für das Kampagnenbüro wurde eingestellt, Spenden gesammelt und für die Durchführung des Volksentscheids ein eigener Verein gegründet. Und das 2011 aufgebaute Netzwerk funktionierte – erneut haben sich viele Ehrenamtliche engagiert und wertvolle Informationsarbeit geleistet. Mehr als 50 Hamburger Organisationen waren an unserer Seite und wir konnten eine hervorragende Werbeagentur für eine Pro-Bono-Unterstützung gewinnen.

Je näher der Termin für den Volksentscheid rückte, desto stärker wurde allerdings auch der Gegenwind in der Stadt. Ein Nein-Bündnis aus Kammern, Industrieverbänden, einer Gewerkschaft und weiteren Organisationen tat sich zusammen und ging massiv an die Öffentlichkeit – begleitet von einer umfangreichen Werbekampagne von Vattenfall.

Auch die Medien griffen das Thema wieder intensiver auf. Das Hamburger Abendblatt

veröffentlichte eine sechsteilige Artikelserie und die taz veranstaltete einen großen Themensalon mit Bürgermeister und Initiative. Es folgten Veranstaltungen u. a. der Körberstiftung, des CDU-Wirtschaftsrates und der Adenauerstiftung. Die Diskussion um die Zukunft der Energienetze war eindeutig in der Stadt angekommen, die Säle meist überfüllt.

Die Entscheidung fiel letztlich knapp aus – aber die Initiative behielt die Nase vorn. Dies war in Anbetracht des erheblichen Gegenwinds und des Versuchs, die Initiative und ihre Vertrauenspersonen als unseriös darzustellen, ein riesiger Erfolg. Insgesamt gaben 873 332 Wahlberechtigte ihre Stimme ab, die Wahlbeteiligung lag damit nur knapp unterhalb der Beteiligung an der Bundestagswahl. 444 352 Hamburger/innen stimmten für den Volksentscheid und haben damit bewiesen, dass auch mit einer millionenschweren Kampagne die öffentliche Meinung nicht ohne weiteres gedreht werden kann. Für zukünftige Volksentscheide wird aber die Frage, über welche finanziellen Ressourcen die jeweiligen Seiten verfügen, sehr spannend. Sollten reiche Lobbystrukturen aus der Wirtschaft sich des Instrumentes der direkten Demokratie deutlich stärker als bisher bedienen, besteht politischer Regelungsbedarf.

Der Erfolg von UNSER HAMBURG – UNSER NETZ wurde bundesweit wahrgenommen. Erfreulich auch, dass sich die SPD noch am Wahlabend als fairer Verlierer präsentierte und Eckpunkte für die Umsetzung des Volkswillens vorstellte.

Bei der Umsetzung dieses Volksentscheids existieren noch einige Fallstricke. So muss die Stadt trotz klaren Auftrags einer Rekommunalisierung das gesetzlich vorgeschriebene Konzessionsverfahren durchlaufen und kann nicht eine einfache Inhouse-Vergabe des Strom- und Gasnetzes an ein städtisches Unternehmen vornehmen. Der

Volksentscheid hat aber die politischen Weichen so gestellt, dass die Hamburger Regierung sich ernsthaft um die Konzessionen bewerben muss. Bei der Fernwärme kann ein jahrelanger Rechtsstreit mit Vattenfall notwendig werden, damit die Fernwärmeversorgung endgültig an die Stadt übergeht.

Sind diese Hürden genommen, kann die Hamburger Energiewende ernsthaft in Angriff genommen werden. Es geht um mehr Klimaschutz, mehr Verbrauchertransparenz, mehr Dezentralität und die beste Lösung für die Stadt. Die Gewinne aus dem Betrieb der Netze verbleiben zukünftig in Hamburg. Und unsere Stadt ist nicht mehr Partner eines Unternehmens, das die Bundesrepublik wegen des Atomausstiegs gleich zweimal verklagt hat und weiterhin auf Stein- und Braunkohle setzt.

ANMERKUNGEN

- 1 <http://unser-netz-hamburg.de/infothek>, hier unter „Beteiligungsverträge der Stadt an den Netzgesellschaften“.

DIREKTE DEMOKRATIE AUF BEZIRKSEBENE





Die Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – eine Debatte ohne Ende?

Der Weg zur Überarbeitung der 1998 per Volksentscheid eingeführten Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid war weit: Erst 2012 wurde das derzeit einzige vom Volk direkt beschlossene Gesetz in Hamburg grundlegend novelliert. Doch die Diskussion, wie es mit der direkten Demokratie auf Bezirksebene weitergehen soll, ist damit nicht zu Ende.

Der Vorläufer, der aufgrund eines Volksentscheids erlassene § 8a Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) war zunächst im Rahmen der Bezirksverwaltungsreform inhaltsgleich als § 32 in das neue BezVG eingefügt worden. Mit zunehmender Anwendungspraxis zeigten sich jedoch immer mehr Probleme, Regelungslücken und Änderungsbedarfe – geäußert aus dem politischen Raum, der Rechtsprechung, aber auch von Initiativenseite. Nachdem Überlegungen zur Novellierung des Gesetzes immer wieder im Sande verlaufen waren, lud die damalige GAL-Fraktion in der 19. Wahlperiode (2008–2010) erstmals zu interfraktionellen Gesprächen ein, bei denen Mehr Demokratie e. V. als ursprünglicher Gesetzesinitiator mit am Tisch saß. Das Ende der schwarz-grünen

Koalition und die vorzeitige Auflösung der Bürgerschaft beendeten diese Reformbemühungen 2010 vorübergehend. Auf Einladung der SPD-Fraktion, die in der 20. Wahlperiode (ab 2011) in der Regierungsverantwortung ist, wurden die Gespräche unter Beteiligung aller Fraktionen, nunmehr also auch der FDP, wieder aufgenommen. Dazu gebeten wurden wiederum Mehr Demokratie e. V. und das Amt für Bezirke der Finanzbehörde. Zum Jahresbeginn 2012 konnte ein interfraktioneller Konsens mit Mehr Demokratie e. V. verkündet werden, der schließlich Eingang ins Gesetz- und Verordnungsblatt fand. Dass es keinen vollständigen Frieden in Sachen Bürgerbegehren gab, macht schon die Vorbemerkung des Gesetzentwurfs (Drucksache 20/2903) deutlich, in der es heißt:

„Konsens wurde insbesondere in nahezu allen Fragen erzielt, die mehr Rechtssicherheit, mehr Verfahrenstransparenz und mehr inhaltliche und formale Konsensmöglichkeiten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eröffnen. Viele Kritikpunkte an der bezirklichen direkten Demokratie – geäußert von der Rechtsprechung, der

Dr. Andreas Dressel, geb. 1975 in Hamburg. Jurist; aktuell Vorsitzender der SPD-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft, deren Mitglied er seit 2004 ist; Referatsleiter in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung (zur Zeit ohne Bezüge beurlaubt).

Kommunalpolitik, der Bezirksverwaltung, aber auch von den Initiativen selbst – werden sich durch diese durchgreifenden Verfahrensverbesserungen lösen lassen – allerdings nicht alle. Trotz der Einigung in wesentlichen Verfahrensfragen ist in den Gesprächen deutlich geworden, dass in anderen grundlegenden Punkten gravierende Auffassungsunterschiede geblieben sind, die sich auch in den mehrjährigen Gesprächen nicht überbrücken ließen. So haben die damaligen Gesetzesinitiatoren eine Beschränkung der Eingriffsrechte der Landesebene, insbesondere des Evokationsrechts, gegenüber Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verlangt. Dieser Vorstoß hat auf der parlamentarischen Seite ganz überwiegend Ablehnung erfahren. Demgegenüber konnte bei der Forderung insbesondere der Vertreter von SPD-, CDU- und FDP-Fraktion, die Anforderungen an den Erfolg von Bürgerentscheiden zum Beispiel durch Einführung eines Quorums zu erhöhen, in den Gesprächen kein Einvernehmen – insbesondere mit ‚Mehr Demokratie e. V.‘ – erzielt werden. Um den in den Verfahrensfragen erzielten, weitreichenden Konsens gleichwohl Gesetz werden zu lassen, wird nachfolgend eine Novellierung der Regelung über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beantragt, die in wesentlichen Punkten dem Volksabstimmungsgesetz nachgebildet ist. Die zukünftige Bürgerbegehrenspraxis wird zeigen, ob diese Ver-

fahrensverbesserungen ausreichend sind, um das Instrument wieder in ruhigeres Fahrwasser zu bringen sowie die Kritik an Verfahren und Umsetzung zu entkräften. Das geänderte Gesetz soll einen Beitrag dazu leisten, Konflikte, die im Kontext der direkten Demokratie auf Bezirksebene naturgemäß unvermeidlich sind, zu entschärfen, sachlich zu lösen und dabei gegenseitiges Misstrauen abzubauen.“

Um den gefundenen Konsens nicht zu gefährden, hat sich die SPD-Mehrheitsfraktion den Vorschlägen von CDU- und FDP-Fraktion hinsichtlich der Einführung eines Quorums für den Bürgerentscheid formal nicht angeschlossen (obwohl die SPD grundsätzlich für Quoren ist), so dass beide Vorlagen ohne Beschluss in den Verfassungsausschuss überwiesen wurden – dort liegen sie, ohne beraten worden zu sein. Basis jeder Beratung im Verfassungsausschuss wäre ohnehin eine Auswertung der Erfahrungen der Reform in der Praxis – ob es dazu noch in dieser Wahlperiode kommt, ist unwahrscheinlich.

Gleichwohl ist das Reformwerk weit mehr als ein Minimalkonsens. Es wurde erstmals ein systematisch in sich stimmiger Gesamtrahmen geschaffen, der für Initiativen, Bürger/innen, Politik und Verwaltung besser handhabbar ist. In der Vorbemerkung des Gesetzentwurfs heißt es:

„Der allgemeine Rahmen bleibt – in Respekt vor dem durch Volksentscheid eingeführten Gesetz – in § 32 BezVG, gewissermaßen der einfachgesetzlichen Hamburger ‚Bezirksverfassung‘, mit wenigen Änderungen erhalten. Dazu tritt ein anwenderfreundliches Durchführungsgesetz, das sich in Reihenfolge und Systematik unmittelbar an § 32 BezVG orientiert. Unterhalb dessen können weitere Durchführungsbestimmungen auf dem Verordnungswege normiert werden. Dieser Dreiklang folgt damit dem Modell der Volksabstimmungen auf Landesebene.“

Entlang der gesetzlichen Bestimmungen im BezVG und im neuen Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz (BezAbstDurchfG) sollen einige konkrete Novellierungspunkte angesprochen werden.

WICHTIGSTE NOVELLIERUNGSPUNKTE

Neben einer Fülle von kleineren Einzelpunkten zur Berechnung von Fristen, Terminen, Stichtagen, zur Frage der Gültigkeit von Unterschriften, des Zustandekommens und der Sperrwirkung u. v. m. war aus Sicht der Bürgerschaft der wichtigste Punkt die vorgezogene und umfassende Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch die Bezirksabstimmungsleitung innerhalb einer Woche nach Zugang der Anzeige (§ 4 Absatz 1 BezAbstDurchfG). Diese bewahrt alle Beteiligten vor unangenehmen Überraschungen, beugt Irrtümern vor und sorgt für Rechtssicherheit auf allen Seiten. Das Bürgerbegehren ist demnach zulässig, wenn die Fragestellung eine Angelegenheit betrifft, in der die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen „darf“ (statt „kann“, wie die Formulierung vorher lautete). Ein Bürgerbegehren ist demnach – unter Anwendung des Ausschlusskataloges nach § 21 BezVG – unzulässig, wenn sich die Fragestellung

gegen geltende Gesetze und Verordnungen, Haushaltsbeschlüsse, Globalrichtlinien, Zuständigkeitsanordnungen oder sonstige Entscheidungen des Senats sowie Fachanweisungen und Einzelweisungen richtet. Ausgenommen vom Bürgerbegehren sind Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt (§§ 1 und 4 Absatz 2 BezAbstDurchfG).

Ein weiterer wichtiger Punkt war die Klarstellung der häufig engen Grenzen für Bezirksversammlungsbeschlüsse und damit auch der Bürgerentscheide – vor allem bei denen mit lediglich empfehlendem Charakter. Soweit die Fragestellung nämlich eine Angelegenheit betrifft, die für den Bezirk zwar von Bedeutung ist, deren Erledigung aber nicht in seine Zuständigkeit fällt, ist das Bürgerbegehren nur als für das Bezirksamt unverbindliche Fragestellung zulässig (§ 2 Absatz 5 Satz 3 BezAbstDurchfG). Im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids ist die entsprechende Vorlage vom Bezirksamt lediglich in Form einer Empfehlung entsprechend § 27 BezVG an die jeweils zuständige Fachbehörde zu leiten. Diesen Paragraphen-Dschungel durchblickt aber kein Bürger und auch keine Bürgerin. Deshalb ist zukünftig sichergestellt, dass dies für die Unterzeichnenden aus der Unterschriftenliste durch einen ausdrücklichen Hinweis in deutlich hervorgehobener, abgesetzter Form unterhalb der Fragestellung des Bürgerbegehrens ersichtlich sein muss (§ 2 Absatz 5 Satz 3 BezAbstDurchfG): „Wichtiger Hinweis: Das Ergebnis dieses Bürgerbegehrens und eines gegebenenfalls nachfolgenden Bürgerentscheids hat für das Bezirksamt keine bindende Wirkung, sondern ausschließlich den Charakter einer Empfehlung an die zuständige Fachbehörde.“ Man kann nur hoffen, dass dieses von den Bürgern/innen wesentlich stärker zur Kenntnis genommen wird: Noch ehrlicher wäre es, in diesen Fällen von einer Bürgerempfehlung und nicht von einem Bürgerent-

scheid zu sprechen. Das ließ sich aber in den Verhandlungen nicht durchsetzen.

Auch die Rechtssicherheit der Unterschriftensammlung wurde durch zahlreiche Maßgaben flankiert. Ein bedeutender Gewinn ist die stärkere Verfahrenstransparenz, da zukünftig auch auf den Unterschriftenlisten stehen muss, wozu man die Vertrauensleute mit seiner Unterschrift bevollmächtigt. Ferner wurde der Datenschutz beim Bürgerbegehren gestärkt: Damit niemand Schindluder mit den personenbezogenen Angaben in den Unterschriftenlisten treibt, müssen diese – auf Anregung des Datenschutzbeauftragten – zukünftig folgenden Hinweis enthalten: „Initiatoren, Vertrauenspersonen sowie deren Hilfspersonen ist es untersagt, personenbezogene Angaben aus den Unterschriftenlisten oder den Eintragungslisten zu einem anderen Zweck als der Einreichung der Listen bei der zuständigen Behörde zu verarbeiten, insbesondere Dritten bekannt zu geben oder zugänglich zu machen (Datengeheimnis).“

Wichtiges neues Instrument zur Streitvermeidung ist das Schlichtungsverfahren: In Streitfällen zwischen Initiative und Bezirksamt über die Zulässigkeit oder die Verbindlichkeit von Fragestellung oder Vorlage, über das Verfahren oder die Form kann jede Seite schriftlich die Schlichtungsstelle bei der Bezirksaufsichtsbehörde anrufen (§ 12 Absatz 1 Satz 1 BezAbstDurchfG). Die Schlichtungsstelle soll schnell und einvernehmlich entscheiden – konkret innerhalb von zehn Werktagen nach Eingang der Anrufung der Bezirksaufsichtsbehörde. Die Schlichtung soll grundsätzlich in mündlicher Verhandlung erfolgen (§ 12 Absatz 1 Sätze 1 und 2 BezAbstDurchfG).

Ein zentraler Punkt war die Stärkung der Einigungsmöglichkeiten mit der Bezirksversammlung nach dem Bürgerbegehren. Dazu dient auch die Möglichkeit für die Initiative, ihr Anliegen in einer öffentlichen Sitzung des für das Anliegen zu-

ständigen Fachausschusses der Bezirksversammlung vorzutragen. Um mehr Raum für Verhandlungen zwischen Initiative und Bezirkspolitik zu haben, können sich beide Seiten auf die Verlängerung der – im Regelfall zweimonatigen – Entscheidungs- und Einigungsfrist um zunächst drei Monate, und bei Bedarf um weitere drei Monate verständigen; eine darüber hinausgehende Verlängerung ist nicht zulässig (§ 7 Absatz 3 Satz 1 BezAbstDurchfG). Diese Verlängerungsmöglichkeit war bislang nicht ausdrücklich normiert. Aber auch ein echtes Moderationsverfahren ist möglich. Anstelle der bloßen Verlängerung der Einigungsfrist können sich Initiative und Bezirksversammlung auf ein Moderationsverfahren einigen, das zunächst für drei Monate, und bei Bedarf weitere drei Monate läuft (auch hier ist Verlängerung nicht zulässig). Die Moderatorin oder der Moderator ist einvernehmlich zu benennen; sie oder er soll grundsätzlich ehrenamtlich tätig werden, kann aber in angemessener Weise auf Sachmittel des Bezirksamtes zugreifen (§ 7 Absatz 3 Satz 3 BezAbstDurchfG). Es bleibt zu hoffen, dass von diesen Verständigungsmöglichkeiten vermehrt ernsthaft Gebrauch gemacht wird.

Im Hinblick auf den Bürgerentscheid sind notwendige Flexibilisierungen ins Gesetz eingeflossen: So z. B. die Möglichkeit, einen Bürgerentscheid vorzuziehen, wenn man das Verfahren beschleunigen und eine Entscheidung schneller herbeiführen will. Liegen bei mehreren Bürgerbegehren die Zeitpunkte des Zustandekommens deutlich weniger als sechs Monate auseinander, kann die Bezirksabstimmungsleitung einen gemeinsamen Abstimmungstag für die entsprechenden Bürgerentscheide festsetzen. Geschuldet war diese Normierung dem Wettlauf zweier Bürgerbegehren zur Planung eines großen Möbelhauses im Bezirk Altona. Auch eine Befugnis für die Überarbeitung einer Vorlage findet sich nunmehr im

Gesetz. Allerdings darf die Überarbeitung den Grundcharakter und die Zielsetzung der ursprünglichen Fragestellung nicht verändern (§ 7 Absätze 1 und 4 Sätze 2 und 5 BezAbstDurchfG). Neu ist auch, dass im Einvernehmen mit allen beteiligten Initiativen und der Bezirksversammlung die Bezirksabstimmungsleitung abweichende Abstimmungsverfahren – konkret die alternative Abstimmung zwischen zwei entgegenstehenden Vorlagen ohne gesonderte Ja-/Nein-Option – festlegen kann.

Naturgemäßer Streitpunkt bleiben die Interventionsmöglichkeiten des Senats. Jede Beschränkung der Interventionsmöglichkeiten (Evokationsrecht des Senats) hätte am Prinzip der Einheitsgemeinde gerüttelt und wäre nur mit einer Verfassungsänderung möglich gewesen – dieses war und ist für die große Mehrheit der Fraktionen nicht gangbar, insbesondere, wenn man sich nicht im Gegenzug auf maßvolle Quoren beim Bürgerentscheid einigt. Einig ist man sich immerhin gewesen, dass ein intervenierender Senat sich stärker öffentlich, auch gegenüber der Bürgerschaft, rechtfertigen muss. So ist in der Novellierung festgelegt, dass der Senat – sofern er die Zulässigkeitsentscheidung an sich zieht (§ 42 Satz 2 BezVG) – unverzüglich die Bürgerschaft, die Bezirksversammlung und die Bezirksaufsichtsbehörde unter Angabe der maßgeblichen Gründe von seiner Entscheidung zu unterrichten hat. Das Bezirksamt setzt die Initiative hierüber in Kenntnis (§ 4 Absätze 3 und 4 BezAbstDurchfG). Ferner ist für den Fall der Evokation des Gegenstandes im Rahmen des Bürgerbegehrens statuiert, dass die Initiative wählen kann, ob sie das Bürgerbegehren zurücknimmt oder in der Form der unverbindlichen Empfehlung an die zuständige Fachbehörde weiterbetreibt. Ändert der Senat eine durch einen Bürgerentscheid zustande gekommene Entscheidung – der schwerste Eingriff –, so hat er die Bürgerschaft und die Bezirksversammlung unter Angabe

der maßgeblichen Gründe zu unterrichten (§ 11 Absatz 2 BezAbstDurchfG). Die Möglichkeit zu derlei Interventionen im gesamtstädtischen Interesse, die der Einschätzungsprärogative des Senats unterliegen, ändert nichts daran, dass sie immer wieder Gegenstand heftiger Debatten sind. Einen solchen Fall stellte das Bebauungsplanverfahren Langenhorn 73 dar, wo der Senat trotz Bürgerentscheid evoziert hatte. Hier gab es eine entsprechende Mitteilung gegenüber der Bürgerschaft. Etwas anders stellte sich die Sachlage bei der Änderung des Flächennutzungsplans zur Windkraft dar, zu der es einen entgegenstehenden Bürgerentscheid in Bergedorf gegeben hatte, der allerdings formal nur die Wirkung einer Stellungnahme des Bezirks im gesamtstädtischen F-Planverfahren (mit alleinigem Beschlussrecht von Senat und Bürgerschaft) hatte. Bei einigen Wohnungsbauvorhaben wurde das Agieren auf Bezirksebene durch eine Entscheidung der zuständigen Senatskommission (mit einem dem Senat entsprechenden Beschlussrecht) so präjudiziert, dass der Einfluss für Bürgerbegehren begrenzt wurde – auch das war und ist Gegenstand von Protesten, Debatten und rechtlichen Überprüfungen. Dass ein Disput auch positiv ausgehen kann, zeigt ein bereits länger zurückliegender Bürgerentscheid zu Nachverdichtungen in der Matthias-Streng-Siedlung in Poppenbüttel: Hier wurde zwar mit einem Senatskommissionsbeschluss und einer Staatsräte-Weisung an den Bezirk das Bebauungsplanverfahren wieder angestoßen, danach gab es aber eine Verständigung zwischen Bezirk, Initiative und Investor – das zeigt: Es geht doch!

Insgesamt gilt es festzuhalten: Unabhängig von rechtlichen Wirkungen sind die verantwortlichen Landes- und Bezirkspolitiker/innen immer gut beraten, ordentlich mit den Anliegen des jeweiligen Bürgerbegehrens umzugehen und – möglichst im Dialog mit der Initiative – zu prüfen,

welche Punkte auch im Falle eines ganz oder teilweise formal lediglich empfehlenden Bürgerbegehrens oder Bürgerentscheids Berücksichtigung finden können. So hat es die SPD-Bürgerschaftsfraktion in der 20. Wahlperiode auch gehalten: Sowohl im Nachgang auf den Bürgerentscheid zum evozierten Bebauungsplan Langenhorn 73 als auch im Hinblick auf den Bürgerentscheid zum Flächennutzungsplan zur Windenergie hat die SPD-Fraktion das Gespräch mit den Initiativen gesucht und Einzelpunkte aufgegriffen – auch wenn ein vollständiger Konsens leider nicht erreichbar war.

Gleichwohl bleibt die Frage des Verhältnisses von Bürgerbegehren – Bürgerentscheid – Fachbehörden – Senat die streitanfälligste. Es verwundert deshalb nicht, dass in Altona kürzlich ein wenig zielführendes Bürgerbegehren angezeigt wurde, das Bürgerentscheide verbindlich machen soll.

Positiv für Initiativen ist schließlich die nach dem Vorbild des Volksabstimmungsrechts erstmals eingeführte Kostenerstattung: Findet ein Bürgerentscheid statt, kann die Initiative die Erstattung der nachgewiesenen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über die Ziele des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids beantragen, heißt es nun erstmals im Gesetz. Die Höhe der Erstattung ist dabei auf 0,10 Euro für jede gültige Ja-Stimme begrenzt; es werden höchstens 100 000 Stimmen berücksichtigt (§ 11 Absatz 4 BezAbstDurchfG). Der Anspruch auf Kostenerstattung ist allerdings ausgeschlossen, wenn die Initiative der – ebenfalls neu eingeführten – Pflicht zur Rechenschaftslegung nicht nachkommt. Dabei gibt es eine verschärfte Spendenregelung – ebenfalls nach dem Vorbild des Volksabstimmungsgesetzes: Die Initiative darf keine Spenden annehmen „von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Fraktionen oder Gruppen der Bürgerschaft sowie der Bezirksversammlungen; soweit sie im Einzelfall mehr als 500 Euro betragen

und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt“ (§ 11 Absatz 3 Satz 2 BezAbstDurchfG).

FAZIT UND AUSBLICK

Im Wesentlichen haben sich die Neuregelungen bewährt; sie sorgen für mehr Rechts- und Verfahrenssicherheit und stärken damit die Instrumente von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Doch der Streit um Verbindlichkeit und Wirksamkeit droht die erreichten Fortschritte zu überlagern. Illustriert wird das durch das Volksentscheid-Ranking von Mehr Demokratie e. V. 2013:

„Hamburg ist insgesamt – wie bereits 2010 – die Nummer 1 in Deutschland, was sich auch in einer regen Anwendung der Volksrechte auf Landesebene widerspiegelt. Auf Landesebene sieht es in Hamburg seit 2008 gut aus: Nach einigen Jahren der Auseinandersetzung um eine bürgerfreundliche Ausgestaltung der Regelungen – einschließlich mehrerer Volksbegehren, bei denen die Bürger/innen für ihre Beteiligungsrechte erfolgreich kämpften – wurden mit einer Reform gute Regelungen gefunden: Viele Themen sind zulässig, die Hürden sind überwindbar und wenn ein Volksentscheid zugleich mit einer Bundestags- oder Bürgerschaftswahl stattfindet, gilt nur ein geringes Quorum, das sich lediglich auf die Wahlbeteiligung bezieht. Zudem genießen Volksentscheide einen erhöhten Bestandsschutz durch das fakultative Referendum. Auf Kommunalebene würden wir die Note ‚sehr gut‘ vergeben, wäre eine klare Kompetenztrennung zwischen der Stadt Hamburg und den Bezirken gegeben oder sähe die Praxis anders aus. Doch dem ist leider nicht so: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden in den letzten Jahren vermehrt ausgebremst

oder ausgehebelt, zum Beispiel dadurch, dass der Senat Bezirksentscheidungen an sich zieht (Evokation⁴). Auch haben einige Bezirksversammlungen Bürgerbegehren in Pseudo-Beschlüssen ohne Rechtswirkung übernommen, um unliebsame Bürgerentscheide zu verhindern. Dies führte insgesamt – in den letzten Jahren verstärkt – zu einigen Problemen und zu einer deutlichen Verschlechterung des politischen Klimas. Die Note für die Kommunalebene mussten wir daher von ‚sehr gut‘ auf ‚noch gut‘ (2–) stark abwerten. Eine grundsätzliche Lösung wird es nur geben, wenn es zukünftig zu einer klaren Kompetenztrennung zwischen der Landesebene und der Bezirksebene kommt. Hierfür wäre eine grundlegende Verwaltungsreform mit Verfassungsänderung nötig.“

Eine hundertprozentige Trennung ohne Interventionsmöglichkeiten des Senats würde die Einheitsgemeinde ad absurdum und die Stadt im Ergebnis in die Unregierbarkeit führen. Der Stadtstaat Hamburg ist eben doch etwas anderes als ein Flächenland. Nutzungs- und Flächenkonflikte, um die es ja häufig geht, müssen sehr häufig gesamtstädtisch und auch gesamtverantwortlich entschieden werden. Und doch ist nachvollziehbar, dass dieser Dauerstreitpunkt einer Klärung bedarf, denn natürlich schürt jede noch so gut begründete Intervention die Politikverdrossenheit (wobei auch Nichtstun seitens des Senats auf Kritik stieße, z. B. bei der Nichtdurchsetzung strittiger Wohnungsbauvorhaben). Insofern stellt der Verfasser (als persönliche, politisch nicht abgestimmte Auffassung) einige Gedanken zur systemkonformen Weiterentwicklung des Instruments zur Diskussion.

Zum einen könnte ein Bürgerentscheid eine gesteigerte rechtliche Verbindlichkeit für Bezirksamt und Bezirksversammlung erhalten, wenn diese mit einem maßvollen Quorum gekoppelt

wäre. So könnte man beispielsweise erwägen, eine durch Bürgerentscheid zustande gekommene Entscheidung für die laufende Wahlperiode der Bezirksversammlung (oder für einen anderen nicht zu kurzen Zeitraum, soweit sich die Sach- und Rechtslage nicht grundsätzlich ändert) für das Bezirksamt und die Bezirksversammlung auch gesetzlich verbindlich zu machen, wenn – um vergleichbar mit der Landesebene zu bleiben – 20 % der Wahlberechtigten dieser Vorlage zugestimmt haben. Diese Idee ist bereits in der 19. Wahlperiode in den interfraktionellen Verhandlungen von der SPD-Fraktion angesprochen worden. Sie könnte ein Weg sein, mit der Verbindlichkeitsfrage jedenfalls auf der Bezirksebene sachgerecht umzugehen.

Zum anderen, und dieses ist das noch gravierendere Problem, müsste die Frage des Verhältnisses von Bürgerbegehren/Bürgerentscheiden zu Gegenständen, die nicht in der Zuständigkeit des Bezirks liegen, anders und damit ehrlicher geregelt werden. Vielleicht kann man vor dem Hintergrund, dass Mehr Demokratie e. V. das Landesvolksabstimmungsrecht berechtigterweise lobt, hier eine sachgerechte Brücke bauen. So könnte man vorsehen, dass im Falle eines von der Bezirksversammlung übernommenen, lediglich empfehlenden Bürgerbegehrens (oder einem entsprechenden Bürgerentscheid) ein Übergang zu einem Volksbegehren, ein Ebenenwechsel also, leichter ermöglicht wird, wenn Senat und Fachbehörde dem empfehlenden Votum aus dem Bezirk nicht folgen. Konkret: Könnte das Bürgerbegehren bereits mehr als 10 000 Unterschriften vorweisen, könnten die Vertrauensleute direkt ein Volksbegehren beantragen, wenn die Landesebene der Empfehlung auf Bezirksebene (via Bezirksversammlung oder Bürgerentscheid) nicht folgt. Ist das Bürgerbegehren mit weniger als 10 000 Unterschriften durch die Ziellinie gegangen, müsste die

Differenz zu den 10 000 Unterschriften (die ja die Hürde für eine erfolgreiche Volksinitiative bilden) zunächst gesammelt werden, um einen Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens zu stellen. Durch die Ermöglichung des Ebenenwechsels, quasi eines Bürgerbegehrens-Fahrstuhls, wird die jeweilige Systematik gewahrt und örtlichen Themen, die sich nur landespolitisch bewegen lassen, eine Brücke zur direktdemokratischen Durchsetzung gebaut. Beim o. g. Windkraft-Entscheid in Bergedorf wäre das sogar eine gut vorstellbare Lösung gewesen, denn der Flächennutzungsplan betraf sogar drei Bezirke. Über diese Variante lohnt ein weiteres Nachdenken. Daneben muss es natürlich auch darum gehen, dieses habe ich oben bereits ausgeführt, jenseits rechtlicher Verbindlichkeiten politisch den Dialog zu suchen, um auch bei formal ganz oder teilweise lediglich empfehlenden Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu prüfen, was politisch auf den jeweiligen Ebenen berücksichtigt werden kann – oder auch nicht.

Was aber bei allem Verständnis für das direktdemokratische Anliegen nicht geht, ist, einem Bürgerentscheid mit seinen eher geringen Hürden rechtlich und politisch praktisch die gleiche Verbindlichkeit – insbesondere gegenüber der Landesebene – zuzumessen wie einem Volksentscheid. Das müsste allen Mitdiskutanten bei diesem Thema, unabhängig davon, ob sie mehr der direkten oder der repräsentativen Demokratie zuneigen, eingängig sein. Entlang dieser Gedanken sollte und wird weiter diskutiert werden – die Reformdebatte wird damit sicher weiter gehen.

Bürgerbegehren – eine Herausforderung für Kommunalpolitiker und -politikerinnen

Kommunalpolitik ist das meist vergebliche Bemühen einer kleinen Minderheit, es einer großen Mehrheit recht zu machen.¹ Diese humoristische Betrachtungsweise kann auch bei der Annäherung an das Thema hilfreich sein, denn Bürgerbegehren sorgen zunächst einmal auf allen Seiten für Emotionen. Diese Tatsache liegt in der Sache selbst begründet und zeigt bereits einen entscheidenden Unterschied zwischen dem politischen Instrument des Bürgerbegehrens und dem politischen Alltag der Bezirksversammlung auf. Die tägliche Arbeit der Bezirksversammlung und ihrer Ausschüsse unterliegt strengen Regularien, ist kompliziert und schwerfällig. Direkte Berührungspunkte zwischen Wählern und Wählerinnen und Gewählten gibt es nur punktuell zu wenigen Themen und auch die Medien transportieren selten das Abarbeiten kommunalpolitischer Alltagsprobleme und deren Lösungen. Die tägliche Kompromissuche ist medial ja auch kaum abzubilden.²

Mit dem Instrument des Bürgerbegehrens gelingt es sehr viel leichter, emotionale Betroffenheit zu organisieren. Bürgerbegehren sind in ihrem Inhalt in der Regel gegen ein Vorhaben gerichtet –

auch wenn der Titel der angemeldeten Bürgerbegehren dieses nicht immer gleich vermuten lässt. Hinzu kommt, dass Bürgerbegehren sich zumeist auf Entscheidungen im direkten Lebensumfeld der Menschen beziehen, was die emotionale Betroffenheit der Unterstützenden verstärkt. Natürlich ist es leichter, Stimmung gegen ein Projekt oder Vorhaben zu schüren, als komplizierte Kompromisse, die auf langwierigen Abwägungsprozessen beruhen, in die Öffentlichkeit zu transportieren. Dieses Ungleichgewicht zwischen der Wahrnehmung politischer Entscheidungen auf Bezirksebene und den Positionen, die die Vertreter und Vertreterinnen von Bürgerbegehren einnehmen, führt auf Seiten der Kommunalpolitiker und -politikerinnen häufig zu Frustrationen und Emotionen, die nicht selten in einer Abwehrhaltung gegenüber den Initiatoren und Initiatorinnen von Bürgerbegehren Ausdruck finden.

Was bedeutet dieses emotional aufgeladene Verhältnis zwischen Bezirkspolitik und Bürgerbegehren nun für die Praxis? Zunächst einmal sind Emotionen auch in der Politik nicht schädlich, sondern können die Politik beleben, solange

Anja Magdalena Quast, geb.1971 in Hamburg. Studium der Politikwissenschaften mit den Nebenfächern Geschichte und Erziehungswissenschaften mit Schwerpunkt Erwachsenenbildung in Hamburg. Seit 1991 ist sie Mitarbeiterin verschiedener Abgeordneter aus Bürgerschaft und Bundestag, seit 2011 Vorsitzende der SPD-Fraktion in der Bezirksversammlung Hamburg-Wandsbek.

sie sich nicht in einer Blockadehaltung ausdrücken. Wichtig ist, dass die verantwortlichen Bezirkspolitiker und -politikerinnen die Argumente, die vor Ort für oder gegen ein Vorhaben vorgetragen werden, von Anfang an ernst nehmen.

Dabei ist es notwendig, sich zunächst einmal der eigenen Haltung bewusst zu sein. Für eine erfolgreiche Kommunalpolitik ist es sicherlich nicht förderlich, wenn bei jeder Äußerung von Bürgerprotesten sogleich die politische Linie geändert wird. Folgt man den Parkplatzbefürwortern in ihren Forderungen, so werden sich auf der anderen Seite ganz schnell die Parkplatzgegner formieren. Und spätestens dann müssen sich die politisch Verantwortlichen entscheiden, wofür sie stehen.

Es bedarf also einer klaren eigenen Position, die sich jedoch eine Offenheit gegenüber den Argumenten der Bürgerinnen und Bürger vor Ort bewahrt. Wenn die Forderungen und Argumente der Bürgerinnen und Bürger durch die Kommunalpolitik von Anfang an als ausschließlich egoistische Privatinteressen abgetan werden, kann keine Basis für eine Einigung entstehen. Zunächst einmal ist davon auszugehen, dass auch Partikularinteressen legitim sind. Aufgabe der politisch Verantwortlichen muss es sein, im Zweifelsfall abzuwägen, ob das Einzelinteresse oder das Gemeinwohl wichtiger ist. Dafür sind Politikerinnen und Politiker – und auch Kommunalpolitikerinnen und -politiker – gewählt und durch diese Wahl legitimiert.

Ein Beispiel für eine derartige klare Positionierung durch die gesamte Kommunalpolitik war im Bezirk Hamburg-Wandsbek die Entscheidung für die Einrichtung einer Wohngruppe für Jugendliche, die vom Jugendamt betreut werden, in einem nach altem Baustufenplanrecht mit dem Hinweis „schützenswert“ ausgewiesenen Wohngebiet. Hier wurden die Proteste einiger Anwohnenden als fiskalisch motivierte Einzelinteressen von Anwohnenden enttarnt, die um den Wert ihrer Immobilien besorgt waren. Die Einzelinteressen der Anwohnenden wurden als solche benannt und als weniger wichtig als das allgemeine Interesse der Unterbringung von Jugendlichen bewertet. Aufgrund der sehr klaren Positionierung der politischen Vertreter und Vertreterinnen, mehrerer Institutionen vor Ort sowie einer breiten Bevölkerungsmehrheit im Stadtteil, haben sich die Gegner und Gegnerinnen des Vorhabens gar nicht erst so formiert, dass sie ein Bürgerbegehren initiieren konnten – oder aber sie hielten ein Bürgerbegehren aufgrund der klaren Stimmung gegen die Partikularinteressen für aussichtslos. Dieses Beispiel zeigt, dass die gewählten Kommunalpolitiker und -politikerinnen durchaus klare Positionen beziehen und gegen Proteste vor Ort durchhalten können.

Anders gelagert sind solche Bürgerproteste, die sich gegen Bauvorhaben richten. Hier ist es keineswegs immer so klar, dass die Proteste allein

durch Partikularinteressen motiviert werden. Es vermischen sich hier vielmehr häufig ökologische Themen mit städtebaulichen Fragen, bei denen viele Bürgerinnen und Bürger zu anderen Einschätzungen der Situation gelangen als die Kommunalpolitik.

Dabei ist festzustellen, dass die Kommunalpolitiker und -politikerinnen gerade bei Themen wie Geschosshöhe oder Fassadengestaltung den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger immer noch zu wenig Verständnis entgegenbringen. Insbesondere Fragen der Ausgestaltung von Gebäuden spielen für die Akzeptanz vor Ort eine sehr große Rolle. Hierbei dürfen sich die gewählten Politiker und Politikerinnen nicht auf die Position zurückziehen, sie hätten keinen Einfluss auf die Gestaltung von Fassaden oder Dächern. Das Planrecht bietet sehr wohl Möglichkeiten für Gestaltungsregeln und -festsetzungen, zumindest dann, wenn es sich um die Aufstellung neuer Pläne oder aber um Bebauungen im Rahmen städtebaulicher Verträge handelt. In diesen Fällen ist es sicherlich lohnenswert, die Bedürfnisse und Wünsche der zukünftigen Nachbarn und Nachbarinnen frühzeitig einzubeziehen, um Proteste von vornherein zu vermeiden. Schwieriger sind diese Themen zu behandeln, wenn es sich um Proteste gegen kleinere Vorhaben in bestehenden Bebauungsplänen handelt. In solchen Fällen – wenn z. B. das Baurecht auf Seiten der Investoren steht – kann die Politik lediglich moderierend eingreifen, um mögliche – freiwillige – Kompromisse zwischen Anwohnenden und Bauherren zu vermitteln.

Ist der Bürgerprotest nicht gegen die Ausgestaltung einer geplanten Bebauung, sondern gegen den Plan der Bebauung einer bestimmten Fläche überhaupt gerichtet, so ist es auf jeden Fall sinnvoll, auch hierüber das Gespräch mit den Bürgerinnen und Bürgern zu führen. Dabei sollten die Kommunalpolitiker und -politikerinnen sich selbst

vorher im Klaren darüber sein, warum sie eine bestimmte Fläche für Wohnbebauung vorgesehen haben. Sprechen eindeutige gute Gründe, wie die vorhandene Infrastruktur oder die Lage innerhalb eines Ortes, für die Fläche, so kann man relativ schnell deutlich machen, dass die Ablehnung einer Bebauung höchstwahrscheinlich persönlich emotional motiviert ist. Spricht jedoch ausschließlich die Tatsache für die Bebauung einer bestimmten Fläche, dass es dort einen bauwilligen Investor gibt oder aber diese Fläche immer schon für Wohnbebauung vorgesehen war, so lässt sich hier von sicherlich niemand überzeugen. Sollte dieses der Fall sein, so kann die Frage, welche Flächen besser für eine Wohnbebauung geeignet wären, auch an die Bürgerinnen und Bürger zurückgegeben werden.

Dieses wurde nach dem erfolgreichen Bürgerbegehren gegen eine Bebauung des Hinsenfeldes in Hamburger Stadtteil Lemsahl-Mellingstedt so praktiziert und erfolgreich umgesetzt. Gemeinsam mit den Vertrauensleuten der Bürgerinitiative wurde eine Fläche gefunden, die nach objektiven Kriterien wie Lage in Bezug auf den Ortskern, infrastrukturelle Anbindungsmöglichkeiten und Wert für den Naturerhalt besser für eine sinnvolle Wohnbebauung geeignet ist, als das über fünfzehn Jahre immer wieder überplante Hinsenfeld. Notwendig war an dieser Stelle die Erkenntnis der Kommunalpolitiker und -politikerinnen, sich hier im wahrsten Sinne des Wortes verplant zu haben, sowie die Bereitschaft, die eigene Position zu revidieren.

Ungeklärt bleibt bei dieser Vorgehensweise allerdings die Frage, ob die Legitimation der Vertrauensleute des Bürgerbegehrens gegen die Bebauung des Hinsenfeldes auch dafür ausreichend war, eine Vereinbarung über die Bebauung einer anderen Fläche zu schließen. Das Bürgerbegehren war ausschließlich auf die Verhinderung einer Bebauung des Hinsenfeldes gerichtet. Es liegt

auf der Hand, dass in einem solchen Fall eine Rückkoppelung mit sämtlichen Unterzeichnenden des erfolgreichen Bürgerbegehrens für die Vertrauensleute nicht möglich ist. Auch bleibt an dieser Stelle ein Restrisiko, dass trotz Abschluss der Vereinbarung über die Bebauung der neu gefundenen Fläche sich auch hier Widerspruch regen wird, der schlimmstenfalls in einem erneuten Bürgerbegehren mündet.

Um dieses zu verhindern, wird in Lemsaahl-Mellingstedt derzeit gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort eine Bebauung der neu gefundenen Fläche geplant, und zwar die gleiche Anzahl an Wohneinheiten, die ursprünglich auf dem Hinsfeld entstehen sollten. Dabei zeigt sich, dass auch den Investoren die Organisation einer breit angelegten Bürgerbeteiligung zugemutet werden kann und sollte – allein schon im eigenen Interesse, das Bauvorhaben möglichst ohne ungewollte Verzögerungen zu realisieren.

Die Organisation frühzeitiger Bürgerbeteiligung, die mit Einführung der Bürgerbegehren für eine erfolgreiche Kommunalpolitik notwendig geworden ist, führt Kommunalpolitik und vor allem ehrenamtliche Kommunalpolitiker und -politikerinnen häufig an ihre zeitlichen und kräftemäßigen Grenzen. Kommunalpolitik ist in Hamburg seit Einführung der Bezirksverwaltungsreform 2006 sowohl inhaltlich als auch was den Zeitaufwand betrifft, deutlich aufwendiger geworden. Mit der Abschaffung der Ebene der Regionalausschüsse obliegt es heute den Mitgliedern der Bezirksversammlung, sich auch um sämtliche Belange vor Ort zu kümmern. Dieses hat sich nicht nur auf die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen, sondern auch auf die Sitzungsdauer selbst verlängernd ausgewirkt. Hinzu kommt, dass mit der Einführung von Wahlkreisen, die in ihrer Größe eigentlich für die Bürgerschaft zugeschnitten wurden, auch die Ansprüche an die Präsenz der Abgeordneten vor

Ort gestiegen sind. Nicht zuletzt durch die inhaltlich begrüßenswerte weitere Entflechtung von Aufgaben ist die Arbeit in den Bezirksämtern und dazu gehörenden Versammlungen auch inhaltlich umfangreicher geworden.

Vor diesem Hintergrund stellt der notwendige Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern eine zeitliche Herausforderung dar, die nicht immer für alle Seiten zufriedenstellend geleistet werden kann. Vermutlich wird es im Laufe der Zeit zu einer größeren Routine in den Verfahrensabläufen der Bürgerbeteiligung kommen, die allerdings dort an ihre Grenzen stößt, wo es individueller Formen der Beteiligung und des Dialoges bedarf, um ein bestimmtes Problem zufriedenstellend zu lösen. Was in Marienthal sinnvoll ist, muss in Bramfeld noch lange nicht zum Ziel führen. Deshalb ist auch eine stärkere Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung schwierig und bietet keine Gewähr dafür, dass Bürgerproteste hierdurch grundsätzlich vermieden würden.

Neben den ehrenamtlichen Kommunalpolitikern und -politikerinnen stellt die verstärkte Beteiligung auch die Verwaltung vor Herausforderungen, die sie sehr schnell an ihre personellen Grenzen führt. Die äußerst wünschenswerten Beteiligungsveranstaltungen, die noch vor Eintritt ins offizielle Bebauungsplanverfahren stattfinden sollten, um rechtzeitig vor Planungsbeginn die Wünsche und Anregungen von vor Ort aufzunehmen, müssen zusätzlich zur täglichen Arbeit organisiert und durchgeführt werden. Dieses bindet viele personelle Ressourcen, die vor dem Hintergrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung an anderer Stelle fehlen.

Und selbst wenn es gelingt, Beteiligung so frühzeitig und umfassend zu organisieren, wie es notwendig ist, um Konflikte gar nicht erst derart eskalieren zu lassen, dass ein Bürgerbegehren entsteht, birgt auch eine breit angelegte Beteiligung

Risiken, welche die Kommunalpolitik nicht außer Acht lassen darf. Direkte Beteiligung hat immer auch eine ausschließende Wirkung, denn es engagieren sich vor allem Menschen mit höherer Bildung und höherem Einkommen.³ Diese inzwischen durch Studien und Befragungen z. B. im Rahmen der Proteste zu Stuttgart 21 belegte Annahme⁴ wird durch die im Hamburger Bezirk Wandsbek angemeldeten Bürgerbegehren bestätigt. So wurde die ganz überwiegende Anzahl der Wandsbeker Bürgerbegehren im gut situierten Alstertal bzw. den Walddörfern initiiert. Und auch andere Formen der Bürgerbeteiligung werden überwiegend von Menschen mit überdurchschnittlichem Bildungsabschluss und Einkommen genutzt, so dass sich für dieses Phänomen bereits der Begriff „Partizipationseliten“ gebildet hat.⁵

Die Kommunalpolitik stellt diese Entwicklung vor eine doppelte Herausforderung. Sie muss zum einen gewährleisten, dass dem immer weiter steigenden Beteiligungsbedürfnis bestimmter Teile der Bevölkerung zufriedenstellend Rechnung getragen wird, denn nur so können Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse kommunalpolitischer Vorhaben weiterhin in verträglichen Zeiträumen und ohne die Zuspitzung auf ein Bürgerbegehren realisiert werden. Auf der anderen Seite muss die Kommunalpolitik dafür Sorge tragen, dass die Interessen der Bürgerinnen und Bürger, die nicht über die Bildungs- und Finanzressourcen verfügen, die für eine erfolgreiche Beteiligung notwendig sind, in jedem Entscheidungsfindungsprozess gleichermaßen Berücksichtigung finden, wie die der so genannten Beteiligungseliten. Mit zunehmender Bürgerbeteiligung steigt für die Politik die Verantwortung, jene Gruppen bzw. Interessen zu vertreten, die dazu selbst nicht in der Lage sind.

Hieraus ergibt sich ein Dilemma, das in der Praxis nicht immer auflösbar ist, denn je mehr Beteiligung und Berücksichtigung ihrer Interessen

von bestimmten Gruppen eingefordert wird, desto stärker ist für die Kommunalpolitik der Druck, sich mit diesen Anliegen zu befassen. Umso wichtiger wird es für sie jedoch auch, jene Interessen zu vertreten, die keine so starke Lobby haben. Allein die Möglichkeit der Initiierung eines Bürgerbegehrens zu einem bestimmten Thema schafft für die Kommunalpolitik die Notwendigkeit, sich diesem Anliegen umgehend und umfassend zu widmen. Vor dem Hintergrund zeitlich und finanziell angespannter Arbeitsprogramme müssen dafür andere Themen vernachlässigt werden und es kann leicht ein Themenungleichgewicht zugunsten der beteiligungsbegeisterten bzw. -fähigen Stadtteile entstehen. Die Erkenntnis dieses Dilemmas führt auf Seiten der Kommunalpolitiker und -politikerinnen nicht selten zu jener oben beschriebenen skeptischen Haltung gegenüber Bürgerbegehren, die bereits in der Diskussion um die Einführung von Quoren mündete. Dabei steht die Frage der Legitimation der durch Bürgerbegehren vertretenen Interessen in Bezug auf die Anzahl der diese Interessen vertretenden Personen im Vordergrund der Kritik. Es wird sich zeigen, ob die Entscheidung gegen Abstimmungsquoten auch mittel- und langfristig Bestand haben wird.

Festzuhalten bleibt, dass die Kommunalpolitik sich in Zeiten von Bürgerbegehren verändert hat und weiter verändern muss. Will sie erfolgreich sein, so muss sie den veränderten Beteiligungsbedürfnissen aufgeklärter Menschen in unserer Gesellschaft Rechnung tragen. Sie muss den ständigen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern aktiv suchen und ihnen über die gesetzlich verankerten Beteiligungsformen hinaus die Möglichkeit bieten, ihre Bedürfnisse, Wünsche, Ängste und regionalen Kompetenzen bei Entscheidungen einzubringen, die ihr Lebensumfeld nachhaltig prägen. Die veränderten Beteiligungsbedürfnisse haben dazu geführt, dass Bürgeranliegen ernster genommen werden,

dass sie von vornherein mitgedacht und berücksichtigt werden und dass die Kommunalpolitiker und -politikerinnen eher bereit sind, Kompromisse zu suchen. Entscheidungen werden heute also besser durchdacht und geplant, und es besteht eher die Bereitschaft, lange gehegte Positionen auch mal zu revidieren. Diese Entwicklungen sind eindeutig positiv zu bewerten.

Da die Praxis der Bürgerbeteiligung die Bezirkspolitik an ihre Grenzen führt, gilt es, für die Zukunft Instrumente zu entwickeln, die eine rechtzeitige und gleichmäßige Beteiligung aller Gruppen und Interessen eines Bezirkes an Entscheidungen über Vorhaben und Projekte gewährleisten. Dieses ist die Zukunftsaufgabe, der sich die Kommunalpolitik stellen und auch die notwendige Unterstützung hierfür von Seiten der Landesebene einwerben muss. Bürgerbeteiligung bedeutet ein Mehr an Demokratie – und diese kostet Zeit, Kraft und jenseits der ehrenamtlichen Ressourcen von Kommunalpolitikern und -politikerinnen auf der einen und von Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite, auch mehr Aufwand für die Bezirksverwaltung. Will man die Organisation der Beteiligung nicht den beschriebenen Eliten überlassen und das Ungleichgewicht in diesem gesellschaftlichen Prozess damit verstärken, so wird man nicht umhin kommen, die Bezirke bei der Organisation der Beteiligung zu unterstützen. Und zwar nicht nur durch eine ausreichende personelle Ausstattung, sondern auch mit der notwendigen Anerkennung und Geduld für die Organisation und Durchführung der Beteiligungsprozesse.

Deutlich geworden ist aber auch, dass sofern die Politik bereit ist, sich auf die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger einzulassen, es in den allermeisten Fällen gelingt, eine Einigung zwischen den unterschiedlichen Interessen herzustellen. Und zwar unabhängig davon, in welchem Stadi-

um der Konflikt sich befindet. So ist es in den ersten beiden Jahren dieser Legislaturperiode im Bezirk Wandsbek gelungen, alle anhängigen Bürgerbegehren bzw. Bürgerproteste, die sich gegen Bebauungspläne richteten, mit guten Kompromisslösungen einvernehmlich beizulegen. Auch bei den allermeisten neuen Projekten konnten durch rechtzeitige Einbindung der Anwohnerinnen und Anwohner deren Anliegen ausreichend berücksichtigt werden, so dass sich zur Zeit trotz der vielen Bauvorhaben nur eine neue Bürgerinitiative gebildet hat, mit der man in engen Gesprächen ist.

Darüber hinaus konnten auch in anderen thematischen Fragen, wie z. B. solchen der Schulstandortplanung, durch unterschiedliche kleinteilige Beteiligungsformen bestehende Konflikte aufgelöst und einvernehmliche Lösungen herbeigeführt werden. Dabei spielt es keine Rolle, wer die Konfliktbeteiligten sind. Nicht immer handelt es sich um Konflikte zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und Kommunalpolitikern und -politikerinnen auf der anderen Seite. Zum Teil geht es auch um Interessenkollisionen zwischen staatlichen Institutionen und Anwohnerinnen und Anwohnern oder aber zwischen verschiedenen Institutionen eines Stadtteils, wobei der Kommunalpolitik dann eine moderierende Funktion zuwächst. Entscheidend für das Gelingen aller notwendigen Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse ist die gelebte politische Kultur. Wenn diese von einer grundsätzlichen Haltung der Kommunikation auf Augenhöhe geprägt ist, so können viele Konflikte beigelegt und gute Kompromisse gefunden werden. Diese politische Kultur fängt innerhalb der Parteien an, muss in den Ausschüssen zwischen den Fraktionen gelebt werden und wirkt sich dann auch auf das Verhältnis zwischen den politischen Vertretern und Vertreterinnen und Bürgerinnen und Bürgern aus. Die grundsätzliche

Einstellung von Kommunalpolitikern und -politikerinnen zum Dialog auf Augenhöhe ist eine Frage der Haltung. Ist diese nur aufgesetzt, so stößt sie leicht auf Ablehnung. Ist sie jedoch authentisch, so wird sie sicherlich positiv aufgenommen.

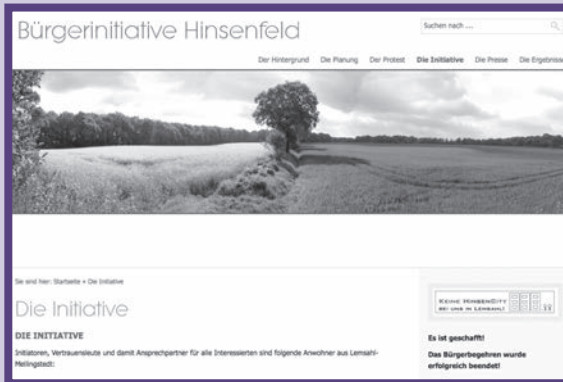
Die Erfahrungen lassen hoffen, dass wir uns auf dem Weg hin zu einer positiven Beteiligungskultur befinden, auf dem es aber trotzdem noch immer eine Menge zu tun gibt. Aufgabe der Kommunalpolitik auf diesem Weg wird es sein, das eigene Handeln immer wieder dahingehend zu überprüfen, ob allen Anliegen und Interessen ausreichend Rechnung getragen wurde, ob ausreichend kommuniziert wurde und ob wirklich alle Möglichkeiten der Beteiligung ausgeschöpft wurden. Sollte dieses der Fall sein, ohne dass ein bestimmter Konflikt beigelegt werden kann, so wird es auch weiterhin Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geben, zu denen die Kommunalpolitik sich positionieren muss. Und natürlich gibt es auch strittige Themen, bei denen es keine Kompromisslösung gibt, wie zum Beispiel die Frage des Erhalts eines Schwimmbades oder der Einrichtung einer Rehabilitationsklinik für Suchtkranke. Ziel der Kommunalpolitik sollte es jedoch immer sein, im Vorfeld einer Entscheidung alle Interessen angemessen zu berücksichtigen, so dass es gar nicht erst zum Konfliktfall kommt. Um auf den Humoristen Ralf Müller zurückzukommen: die kleine Minderheit der Kommunalpolitiker und -politikerinnen sollte sich stets bemühen, es einer großen Mehrheit recht zu machen – dann kommen wir auch ohne Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aus.

ANMERKUNGEN

- 1 Ralf Müller, Jacek Wilk: Kommunalpolitik, Ein fröhliches Wörterbuch, München 1997.
- 2 Vgl. Knut Bergmann: Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Protest, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2012, Protest und Beteiligung, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012.
- 3 Vgl. Bergmann, a. a. O.
- 4 Vgl. Dieter Rucht et al.: Befragung zu Stuttgart 21, Kurzbericht, Berlin 2010.
- 5 Vgl. Christoph Möllers: Auf das Regieren kommt es an, in: Die ZEIT vom 16.5.2012.

Bürgerbegehren in Hamburger Bezirken

Abgeschlossene und laufende Verfahren –
Selbstdarstellungen und Pressebilder von Initiativen für oder gegen
Bebauungsplanverfahren und einen Flächennutzungsplan



Die Internetseite der Bürgerinitiative Hinsensfeld informiert auch im April 2014 noch über Hintergründe und Erfolg der Initiative.



Delegation der Gegnerinnen und Gegner im
Bebauungsplanverfahren „Langenhorn 73“, 2012



Gruppe der Befürworterinnen und Befürworter
im Bebauungsplanverfahren „Langenhorn 73“, 2012

Das Plakat der „Bürgerinitiative Windanlagen
Ochsenwerder“ steht auf der Internetseite
www.ochsenwerder.de/biwo/biwo.html für den
Download bereit.

Alle Macht dem Volke! – Aber wie?

Die Bezirksverwaltung als Dienstleisterin für Bürgerinitiativen

Seit den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts hat unsere Gesellschaft einen weiten und bedeutsamen Weg in Sachen Bürgerbeteiligung zurückgelegt. Von der Verankerung institutionalisierter Formen der Bürgermitwirkung in vielen Fachgesetzen, die in der gesamten Bundesrepublik gelten, bis hin zu plebiszitären Elementen auf Landes- und Kommunalebene wurde den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eingeräumt, an der Gestaltung der Politik vor Ort mitzuwirken. Dieses Recht auf Mitbestimmung wurde der Bevölkerung allerdings nicht immer ganz freiwillig vom Parlamentsgesetzgeber gewährt. Es wurde vielmehr immer nachdrücklicher eingefordert oder wie in Hamburg im Jahre 1998 (bezeichnenderweise durch ein Volksgesetzgebungsverfahren) selbst geschaffen, von Menschen, die sich nicht länger damit begnügen wollten, alle vier Jahre mit dem Wahlakt ihre Rechte an ihren Repräsentanten abzugeben. Das Bedürfnis nach Beteiligung und Machtverteilung hatte diverse Quellen. Als wichtigste muss das fehlende Vertrauen in Parteien und Politik genannt werden. Dementsprechend musste die Verwaltung als Bindeglied zwischen Politik

und Bürger/innen ihre Rolle und ihr Selbstverständnis in den vergangenen 50 Jahren grundlegend überdenken und verändern. Waren vor wenigen Jahrzehnten Politik und Verwaltung aus Sicht der Bürger/innen noch personen- und inhaltsgleich, so versteht sich die Verwaltung heute als Dienstleisterin des Bürgers und der Bürgerin. Aus diesem besonderen Blickwinkel soll daher die Rolle der Hamburger Bezirksverwaltung bei der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden betrachtet werden. Auch in diesem Aufgabenbereich sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bezirksämter „the first face to the customer“ und prägen mit ihrem Verhalten ganz maßgeblich das Bild einer modernen sowie transparent und lösungsorientiert handelnden Verwaltung in der Öffentlichkeit.

ALLE MACHT DEM VOLKE – ABER WIE?

Der durch den Volksentscheid vom 27. September 1998 neu eingeführte § 8a Bezirksversammlungsgesetz (BezVG) kam für Hamburg vielleicht nicht überraschend, für die Bezirksverwaltung jedoch

Björn Farries, geb. 1961 in Braunschweig. Verwaltungsjurist; Leiter des Rechtsamts im Bezirksamt Hamburg-Altona. Mitverfasser der ersten „Dienstvorschrift für die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bezirken“; seit 1999 verantwortliche rechtliche Begleitung von über 20 Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Bezirk Altona.

Jürgen Warmke, geb. 1961 in Hamburg. Studium der Rechtswissenschaften in Hamburg, anschließend Graduiertenstudium Kriminologie in Hamburg und Konstanz. Von 1986–1993 Abgeordneter in der Bezirksversammlung Wandsbek und in der Hamburgischen Bürgerschaft, ab 1992 Beamter im höheren allgemeinen Verwaltungsdienst. U. a. stellvertretender Leiter des damaligen Senatsamts für Bezirksangelegenheiten, Verwaltungsdezernent im Bezirksamt Wandsbek, Leiter des Amtes für Bezirke und Verwaltungsreform in der Finanzbehörde und Leiter des Bezirksamtes Altona. Seit Juli 2013 im einstweiligen Ruhestand.

sehr plötzlich. Die Bezirksämter und das zuständige Senatsamt für Bezirksangelegenheiten mussten ein „durch Volksentscheid eingeführtes und administrativ nicht vorbereitetes Gesetz handhabbar machen“¹, was insbesondere aufgrund der fehlenden Verordnungsermächtigung einige Schwierigkeiten bereitete. Auch wenn die Anfangsjahre geprägt waren von Unsicherheiten, Missverständnissen und manchen Schuldzuweisungen, kann rückblickend festgehalten werden, dass die Verwaltung mit der „Dienstvorschrift für die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bezirken“ adäquat und praxisnah reagiert und das Instrument Bürgerbegehren nach nur wenigen Monaten relativ gut handhabbar gemacht hatte.

Allerdings wurde den Bezirksämtern damit auch eine Aufgabe übertragen, die erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen bindet. Ein Lastenausgleich findet nur in finanzieller Hinsicht statt. Für die Prüfung der Unterschriftenlisten wenden die Beschäftigten der Abteilung Meldewesen im Kundenzentrum und zusätzlich eingestellte Hilfskräfte eine erhebliche Anzahl an Arbeitsstunden auf. Vor einem Bürgerentscheid müssen zudem Informationshefte und Abstimmungsunterlagen gedruckt und an alle Haushalte versendet werden. Die Verwaltung bedient sich dafür zwar externer Dienstleister, ist aber durch Koordinierungsaufgaben dennoch stark gefordert. Im Anschluss an die Abstimmung müssen die Stimmzettel ausgezählt

werden, im Einzelfall unter großem Zeitdruck. Da dies mit dem vorhandenen Personal nicht zu leisten ist, müssen für die Vorbereitung eines Bürgerentscheides für die Dauer eines Monats zwischen sieben und neun Verwaltungshelfer und für die Auszählung der Stimmen je nach Abstimmungsbeteiligung und Zeitfenster für die Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses für zwei bis vier Tage 22 bis 40 zusätzliche Hilfskräfte eingesetzt werden. Besonders prekär wird die Situation, wenn zeitgleich Wahlen für das Europaparlament, den Deutschen Bundestag, die Hamburgische Bürgerschaft oder für die Bezirksversammlungen stattfinden.

Die durchschnittlichen Personal- und Sachkosten der Verwaltung für ein Bürgerbegehren belaufen sich auf ca. 162 000 Euro. Die Finanzmittel dafür werden durch die Finanzbehörde als zuständiger Bezirksaufsichtsbehörde bereitgestellt, selbstverständlich unabhängig von der Anzahl der Bürgerbegehren oder dem Zeitpunkt eines Bürgerentscheids. Somit ist gewährleistet, dass die Entscheidungen aller Akteure völlig unbeeinflusst von der jeweiligen Haushaltslage bleiben. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Bezirken stehen daher auch in Zeiten schmerzhafter Einschränkungen der Bezirksverwaltung im Rahmen der Haushaltskonsolidierung nicht zur Disposition.

Entscheidende Bedeutung für die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentschei-

den kommt der jeweiligen Bezirksabstimmungsleitung zu. Laut Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz (§ 2 Abs. 6 BezAbstDurchfG) berät sie die Initiativen in jeder Phase des Verfahrens unabhängig und umfassend. Daneben trifft sie die wichtigen verfahrensrechtlichen Entscheidungen über das Zustandekommen und die Zulässigkeit sowie über den Eintritt der Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens (§§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1, 5 Abs. 2 BezAbstDurchfG). Schließlich vermittelt sie gegebenenfalls die Gespräche zwischen Initiativen und Bezirksversammlung in der Verhandlungsphase nach dem Zustandekommen eines Bürgerbegehrens (§ 7 BezAbstDurchfG) und entscheidet über einen gemeinsamen Abstimmungstermin bei zeitlich zusammenhängenden Bürgerbegehren (§ 8 Abs. 2 BezAbstDurchfG).

Üblicherweise findet bereits vor der Anzeige eines Bürgerbegehrens bei der Bezirksabstimmungsleitung ein Beratungsgespräch mit den Vertrauensleuten der Initiative statt, in dem die notwendigen Formalitäten für die Unterschriftenlisten, die zu beachtenden Fristen und Verfahrensschritte sowie der mögliche Zeitablauf des Bürgerbegehrens und die Ansprechpartner auf Seiten der Verwaltung besprochen werden. Wichtig ist auch die Empfehlung, vorsorglich deutlich mehr Unterschriften zu sammeln, als für die Erreichung des vorgeschriebenen Quorums erforderlich ist. Bislang mussten stets etwa 15 % der abgegebenen Unterstützungsunterschriften für ungültig erklärt werden, weil die angegebenen Personendaten unleserlich, unzutreffend oder die Unterstützer/innen nicht im Bezirk wahlberechtigt waren. Im Mittelpunkt der Beratung durch die Bezirksamter steht aber die konkrete Formulierung der Fragestellung eines Bürgerbegehrens und die rechtliche Verbindlichkeit eines etwaigen Bürgerentscheids über diese Frage.

Dabei hat es sich bewährt, die Initiativen von Anfang an umfassend und unvoreingenom-

men über mögliche Probleme einer Fragestellung aufzuklären, um spätere Enttäuschungen, entweder durch die Feststellung der Unzulässigkeit oder der Unverbindlichkeit eines Begehrens für die Bezirksverwaltung, zu vermeiden. Dazu trägt auch die vom Gesetzgeber nunmehr vorgesehene Regelung bei, dass künftig auf den Unterschriftenlisten für jeden und jede erkennbar ausdrücklich und hervorgehoben vermerkt werden muss, ob die Bezirksversammlung zu dem Gegenstand des Bürgerbegehrens einen für das Bezirksamt bindenden Beschluss fassen kann oder nicht.

Klar ist auch, dass die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung auf die bloße Beratung der Initiatoren und Initiatorinnen eines Bürgerbegehrens beschränkt sind. Nur in sehr engen Grenzen darf die Bezirksabstimmungsleitung Veränderungen an einer von den Initiativen vorgelegten Formulierung der Fragestellung vornehmen, etwa dann, wenn eine Formulierung Strafvorschriften verletzt oder bewusst falsche oder irreführende Tatsachenbehauptungen enthält. Die bloße Annahme, eine Änderung der Formulierung im Zuge einer Interpretation nach Sinn und Zweck sei erforderlich, um die Verständlichkeit der Fragestellung zu erhöhen oder die Abstimmungsfähigkeit dieser Fragestellung überhaupt erst herzustellen, rechtfertigt die Umformulierung einer Fragestellung nicht.

Dies musste ein Bezirksamt in der Nachbarschaft Altonas erfahren, nachdem es ein Bürgerbegehren zunächst mit der von der Initiative angezeigten Fragestellung amtlich bekannt gemacht, danach aber den vorgelegten Text ohne Abstimmung mit der Initiative erheblich verändert und nur in dieser veränderten Fassung für zulässig erklärt hatte. Diese Praxis werteten die Verwaltungsgerichte, wie vorauszusehen war, als unzulässigen Eingriff in die Verfahrensrechte der Initiative. Das Zusammenwirken zwischen Initiative und Bezirksamt im weiteren Verlauf des Verfahrens war aber

bereits so stark belastet, dass Meinungsverschiedenheiten über Verfahrensfragen nur noch über die Verwaltungsgerichte geklärt werden konnten.

Ungeachtet dieses Einzelfalles richtete sich die Kritik von Bürgerinnen und Bürgern oder von Beobachtern wie dem Verein Mehr Demokratie e. V. kaum einmal gegen die konkrete Bearbeitung eines Bürgerbegehrens durch die Bezirksverwaltung oder gegen eine verfahrensleitende Entscheidung der Bezirksabstimmungsleitung, sondern vielmehr gegen die spätere Behandlung eines Begehrens durch den Senat, der nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid zuweilen von seinem Evokationsrecht Gebrauch machte. An dieser durch die Hamburgische Verfassung legitimierten Vorgehensweise hat sich allerdings auch durch die neue Rechtslage nichts geändert.

BÜRGERBEGEHREN IN ALTONA – ALLES IST MÖGLICH!

Im Mittelpunkt dieser Betrachtung steht zwar die Praxis der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Bezirk Altona. Diese kann allerdings pars pro toto für sich in Anspruch nehmen, einen repräsentativen und zugleich exemplarischen Überblick über Bürgerbegehren in den Bezirken insgesamt zu bieten. Nicht nur, dass bisher nahezu ein Viertel aller hamburgischen Bürgerbegehren, nämlich 22 von insgesamt 90, im Bezirk Altona angezeigt wurden. Auch der Verlauf dieser Bürgerbegehren weist eine besonders große Bandbreite auf. So wurden beispielsweise Bürgerbegehren nach Verhandlungen von den Initiatoren und Initiatorinnen zurückgenommen, andere kamen nicht zustande, weil sich nicht genug Unterstützer/innen fanden, oder die Bezirksversammlung übernahm Bürgerbegehren, so dass es auch in diesen Fällen eines Bürgerentscheides nicht mehr bedurfte; einige Bürgerentscheide wurden vom Senat evoziert.

Ebenfalls beträchtlich ist die Themenvielfalt der Altonaer Bürgerbegehren, sie reicht von der Erhaltung öffentlicher Bücherhallen oder Schwimmbäder über die Umsetzung von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und Geschwindigkeitsbeschränkungen in den Stadtteilen bis hin zur Entscheidung über die umstrittene Ansiedlung einer Suchttherapie-Einrichtung in einem Wohnviertel oder die eines großen Möbelkaufhauses in Zentrumslage. Im letztgenannten Fall bildeten sich sogar zwei verschiedene Initiativen, die erstmals seit Einführung der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Bezirken ein gegenläufiges Bürgerbegehren (Pro Möbelhaus und Contra Möbelhaus) zur Abstimmung stellten. Die angezeigten Bürgerbegehren verteilten sich nahezu über alle Stadtteile im Bezirk, sie betrafen örtliche Angelegenheiten in Altona-Nord, Altona-Altstadt, Bahrenfeld, Blankenese, Iserbrook, Lurup, Osdorf und Groß Flottbek, Othmarschen, Ottensen, Rissen und Sternschanze. Bei den Vertrauensleuten der angezeigten Bürgerbegehren waren alle Bevölkerungsgruppen vertreten, Geschäftsleute und Handwerker/innen ebenso wie Rentner/innen, Hausfrauen, Angestellte und Freiberufler/innen, Mitglieder von Sportvereinen ebenso wie Kleingärtner/innen und Naturschützer/innen.

Bereits dieser kurze Überblick macht deutlich, warum der Bezirk Altona zuweilen als „bürgerbewegtester Bezirk Hamburgs“ bezeichnet wird. Die im öffentlichen Diskurs zuweilen geäußerte Befürchtung, Bürgerbegehren nutzten nur die kraft Bildung, Einkommen oder politischer Einflussmöglichkeit ohnehin privilegierten Bewohnenden der so genannten besseren Wohnviertel zur Durchsetzung ihrer Partikularinteressen, hat sich in Altona nicht bestätigt.

– „RETTET DEN BUCHENHOF-WALD“ –
AUCH WENN ES RECHTSWIDRIG IST?

Eine gravierende, allen Beteiligten schwer zu vermittelnde Schwäche der gesetzlichen Regelung bestand darin, dass die Bezirksämter keine Handhabe besaßen, um rechtswidrige Bürgerbegehren zu verhindern. Vielmehr mussten auch in diesen Fällen teure Bürgerentscheide durchgeführt werden. Erst nach dem Bürgerentscheid konnte das Bezirksamt einen rechtswidrigen Bürgerentscheid beanstanden und damit dessen Unbeachtlichkeit für die Bezirksverwaltung feststellen. Dieses Verfahren war zwar gesetzeskonform, löste in der Öffentlichkeit aber stets großen Unmut und harsche Kritik aus, von der leider auch das Bezirksamt nicht ausgenommen wurde. Einen solchen Fall stellt beispielsweise das Bürgerbegehren „Rettet den Buchenhof-Wald“ dar. Worum ging es?

Das Bezirksamt Altona hatte nach Zustimmung der Bezirksversammlung einer Hamburger Wohnungsbaugenossenschaft einen Bauvorbescheid für die Errichtung von fünf Mehrfamilienhäusern in umweltgerechter, energiesparender Bauweise mit insgesamt 66 Wohneinheiten erteilt. Eine Vielzahl verschiedener Wohnungstypen, die für unterschiedliche Nutzergruppen geeignet sind, sollte jungen und älteren Menschen sowie Familien in naturnaher Umgebung bezahlbaren Wohnraum im Westen von Hamburg bieten. Auf dem Grundstück standen allerdings rund 550 Bäume verschiedener Art und Größe, unterschiedlich in Alter und Vitalität, der so genannte Buchenhof-Wald. Davon mussten für das Bauvorhaben etwa 150 Bäume gefällt werden.

Auf der Grundlage des erteilten Bauvorbescheids und den darin vorab verbindlich entschiedenen Fragen erließ das Bezirksamt später eine Baugenehmigung für das Bauvorhaben. Nach Bekanntwerden des Bauvorhabens zeigte eine An-

wohnerinitiative das Bürgerbegehren „Rettet den Buchenhof-Wald“ an, durch das der Wald dauerhaft erhalten und dem Bezirksamt Altona untersagt werden sollte, eine Genehmigung zur Fällung von Bäumen und zur Bebauung des Geländes zu erteilen. Bei dem nachfolgenden Bürgerentscheid wurde die Fragestellung des Bürgerbegehrens von den Abstimmungsberechtigten mehrheitlich mit „Ja“ beantwortet. Der erfolgreiche Bürgerentscheid hatte gem. § 32 Abs. 11 BezVG die Wirkung eines Beschlusses der Bezirksversammlung. Allerdings führte dieser Beschluss aufgrund des zuvor bereits erlassenen Bauvorbescheids zu einem Verstoß gegen die Hamburgische Bauordnung und musste beanstandet werden, weil die Bezirksversammlung an Recht und Gesetz gebunden ist (§ 21 BezVG). Nun enthält das BezVG einen *modus vivendi* für die Verständigung zwischen Bezirksamtsleitung und Bezirksversammlung. Danach kann die Bezirksversammlung die beanstandete Entscheidung in einer der beiden nächsten Sitzungen, spätestens binnen zwei Monaten, nach der Beanstandung ändern oder aufheben. Dieser Modus kam hier aber nicht zum Tragen. Weil nicht die Bezirksversammlung durch Beschluss, sondern an ihrer Stelle die Bürgerinnen und Bürger durch Bürgerentscheid entschieden hatten und die verfahrensrechtliche Stellung der Vertrauensleute des Bürgerbegehrens mit Durchführung des Bürgerentscheids ihr Ende gefunden hatte, gab es niemanden, der die für diesen Fall gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 BezVG vorgesehene Senatsbefassung hätte abwenden können. Der Senat hat die Rechtswidrigkeit des Bürgerentscheids bestätigt, das Ergebnis des Bürgerentscheides „Rettet den Buchenhof-Wald“ aufgehoben und das Bezirksamt angewiesen, die zur Realisierung der Baugenehmigung notwendige Baumfällgenehmigung zu erteilen.

Es darf angenommen werden, dass dieses denkwürdige Bürgerbegehren einen entscheiden-

den Impuls gegeben hat für die Überlegung des Gesetzgebers, die Rechtmäßigkeit eines etwaigen Bürgerentscheids unter ausdrücklicher Berücksichtigung der für Beschlüsse der Bezirksversammlung gemäß § 21 BezVG geltenden Grenzen des Entscheidungsrechts künftig bereits am Anfang eines Bürgerbegehrens, nämlich im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung, prüfen zu lassen, um den Initiativen bereits in diesem frühen Verfahrensstadium eine Klagemöglichkeit gegen die etwaige Zurückweisung ihres Bürgerbegehrens zu eröffnen (§ 4 Abs. 2 und 4 BezAbstDurchfG).

– BÜRGERBEGEHREN PRO UND CONTRA VERKEHRSBERUHINGUNG IM LÜTTKAMP

Erstmals in Altona und neu für die gesamte Bezirksverwaltung war die Form gegenläufiger Bürgerbegehren, also zweier Bürgerbegehren, bei denen sich die Initiatoren und Initiatorinnen des einen Begehrens für ein bestimmtes Vorhaben aussprechen, während sich die Initiatoren und Initiatorinnen des anderen Begehrens gegen dieses Vorhaben engagieren. In diesen Fällen stehen sich weniger die Bezirksversammlung und die Initiativen gegenüber, als vielmehr die Bürgerinnen und Bürger der hinter den beiden Initiativen stehenden verschiedenen Lager selbst. Die verfahrensrechtliche Konstellation ist einigermaßen komplex und zudem vom Gesetzgeber nicht näher geregelt. Daher stellt sie im Hinblick auf eine neutrale und transparente Verfahrensgestaltung sowie die gegenüber allen Beteiligten gleichmäßig zu wahrende Kommunikation besonders hohe Anforderungen an die Bezirksabstimmungsleitung. Dass selbst bei einer derart schwierigen Ausgangslage konsensuelle und konstruktive Lösungen möglich sind, zeigen die Bürgerbegehren „Für eine dauerhafte Verkehrsberuhigung im gesamten Lüttkamp“ und das gegenläufige Bürgerbegehren „Der Lütt-

kamp muss offen bleiben“. Anlass für beide Bürgerbegehren war die Umsetzung einer von der Verwaltung vorbereiteten Verkehrsberuhigungsmaßnahme auf einem ca. 600 Meter langen Abschnitt der Wohnstraße Lüttkamp im Stadtteil Lurup. Die zunächst probeweise erfolgte provisorische Sperrung dieses Straßenabschnitts sollte in eine dauerhafte Sperrung für den Individualverkehr umgewandelt werden. Während die Initiatoren und Initiatoren des Bürgerbegehrens „Der Lüttkamp muss offen bleiben“ im Falle einer Straßensperrung erhebliche Umwege für alle Anwohnenden im Wohnquartier, eine Verkehrszunahme in den Nachbarstraßen sowie wirtschaftliche Einbußen für die in der Straße ansässigen Geschäfte und Betriebe befürchteten, begrüßten die Initiatoren und Initiatoren des Bürgerbegehrens „Für eine dauerhafte Verkehrsberuhigung im gesamten Lüttkamp“ die geplante Verkehrsberuhigung unter Hinweis auf die damit verbundene Schulwegsicherung sowie die Reduzierung der Umweltbelastung durch Lärm und Abgase. Bereits zwei Monate nach der Anzeige ihres Bürgerbegehrens hatten die Gegner/innen einer Verkehrsberuhigung mit den von ihnen vorgelegten Unterstützungsunterschriften das vorgeschriebene Drittelquorum erreicht und damit die Sperrwirkung ihres Bürgerbegehrens für die Verwaltung ausgelöst. Zwei Tage später formierten sich die Befürworter/innen der Verkehrsberuhigung und zeigten ihr eigenes gegenläufiges Bürgerbegehren an. Die Fronten zwischen den Initiativen und der Anwohnerschaft in dem betroffenen Wohngebiet schienen verhärtet, eine Abstimmung über die beiden Bürgerbegehren bahnte sich an, bei der es am Ende nur einen Sieger und einen Verlierer, kaum aber die Aussicht auf ein gutnachbarschaftliches Verhältnis im Wohnviertel geben würde. In dieser Situation arbeitete das Bezirksamt in enger Abstimmung mit den Vertrauensleuten beider Bürgerbegehren, den

Fraktionen der Bezirksversammlung und der zuständigen Straßenverkehrsbehörde ein Konzept für die künftige Verkehrsregelung in der Wohnstraße aus, das die Anwohnenden durch Einrichtung einer Tempo-30-Zone sowie weitere verkehrslenkende Maßnahmen einerseits sehr weitgehend vor vermeidbarem Durchgangsverkehr schützt, andererseits aber auch eine gewisse Durchlässigkeit des Anwohnerverkehrs erhält. Die Initiatoren der beiden Bürgerbegehren, die durch den vom Bezirksamt angestoßenen fachlichen Diskurs über einen angemessenen Kompromiss zu einer guten Verständigung miteinander gefunden hatten, erklärten ihre Bürgerbegehren für erledigt, nachdem die Bezirksversammlung das neue Verkehrskonzept mit verbindlicher Wirkung für das Bezirksamt beschlossen hatte. Die Luruper Nachrichten titelten: „Erleichterung und Lob von allen Seiten – Einigung über die Verkehrsberuhigung im Lüttkamp.“² Ein Lob, das sicher auch das Bezirksamt für sich in Anspruch nehmen durfte.

– BÜRGERBEGEHREN PRO UND CONTRA IKEA – GETRENNT SAMMELN, GEMEINSAM ABSTIMMEN?

Ganz anders verliefen dagegen die beiden Bürgerbegehren um die Ansiedlung des ersten IKEA-Möbelhauses im Altonaer Zentrum. Während die ansässigen Geschäftsleute und Stadtplaner die Reaktivierung der seit zehn Jahren brach liegenden Fläche begrüßten, befürchteten Anwohnende und Stadtteilinitiativen neben einer unzumutbaren Zunahme der Verkehrsbelastung nicht zuletzt eine Aufwertung ihres Wohnviertels mit steigenden Mieten und den daraus folgenden Verdrängungsprozessen für Mieter/innen und kleine Läden.

Die gegenläufigen Bürgerbegehren „Kein IKEA in Altona“ und „PRO IKEA“ formierten sich schnell und wurden nur wenige Tage nacheinander beim Bezirksamt angezeigt. Danach entfalte-

ten die beiden Begehren allerdings unterschiedliche Dynamiken: Das Bürgerbegehren „Kein IKEA in Altona“ erreichte erst am 13. Oktober 2009 das erforderliche Drittelquorum, während das Drittelquorum beim Bürgerbegehren „PRO IKEA“ bereits einen Monat zuvor zustande gekommen und vom Bezirksamt für zulässig erklärt worden war. Es hatte sich die Frage gestellt, ob zunächst nur über das Bürgerbegehren „PRO IKEA“ abgestimmt oder aber ein gemeinsamer Bürgerentscheid über beide Bürgerbegehren durchgeführt werden sollte. Nach der bestehenden Rechtslage wäre dies nur möglich gewesen, wenn die Initiative „Kein IKEA in Altona“ ihr Bürgerbegehren zurückgezogen hätte, weil dieses noch nicht zustande gekommen und somit auch noch nicht für zulässig erklärt worden war. Da die Vertrauensleute beider Bürgerbegehren diesem Vorschlag der Bezirksabstimmungsleitung aber nicht zustimmten, wurde der Bürgerentscheid über das Bürgerbegehren „PRO IKEA“ durchgeführt. Es beteiligten sich 43,47 % der Abstimmungsberechtigten an dem Bürgerentscheid. Davon stimmten 77,1 % für die Vorlage der Initiative.

Am 28. Januar 2010 wurde das Bürgerbegehren „Kein IKEA in Altona“ für zustande gekommen und zulässig erklärt. Die Bezirksversammlung trat diesem Bürgerbegehren am 28. Januar 2010 bei, so dass kein zweiter Bürgerentscheid durchgeführt werden musste.

Dieses Verfahren hat nachträglich Kritik und die Forderung ausgelöst, die Abstimmung über zeitlich zusammenhängende Begehren an einem gemeinsamen Termin durchzuführen. Dieser Forderung trägt die neue Rechtslage Rechnung: Danach könnte die Bezirksversammlung nach Feststellung der Zulässigkeit und nach Anhörung der Initiativen bis zum Ende der Sperrfrist einen vorgezogenen Bürgerentscheid herbeiführen. Daneben wurde für gegenläufige Bürgerbegehren, deren Zustandekommen deutlich weniger

als sechs Monate auseinanderliegt, die Möglichkeit geschaffen, einen gemeinsamen Termin für die Durchführung des Bürgerentscheides festzusetzen.

EIN NEUES GESETZ FÜR DIE PRAXIS – OHNE DIE PRAXIS?

Das aus der Mitte der Bürgerschaft interfraktionell in dieser Legislaturperiode seit 2011 vorbereitete „Gesetz zur Reform der bezirklichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide“ nimmt nach seiner Begründung für sich in Anspruch, „durchgreifende Verfahrensverbesserungen“ und damit „mehr Rechtssicherheit, mehr Verfahrenstransparenz und mehr inhaltliche und formale Konsensmöglichkeiten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden“ zu schaffen. Ob dieser Anspruch eingelöst werden kann, bleibt abzuwarten. Gute Ansätze dafür sind zweifellos vorhanden. Ob der Gesetzgeber aber gut beraten war, sein Vorhaben ohne jegliche Anhörung der erfahrenen Praktiker/innen aus der Bezirksverwaltung auf den Weg zu bringen und sich dabei allein an den von der Rechtsprechung, der Kommunalpolitik und von den Initiativen, insbesondere von Mehr Demokratie e. V., benannten Kritikpunkten am bisherigen Verfahren zu orientieren, erscheint zweifelhaft. Wertvolles Expertenwissen blieb so ungehört und ungenutzt, ein Vorgang, der angesichts der allorts propagierten vermehrten Einbindung von Gutachter/innen und anerkannten Experten/innen aus Wissenschaft und Praxis in Gesetzgebungs- oder Streitschlichtungsverfahren zumindest überrascht. So gehörten der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Gesetzes lediglich Vertreter und Vertreterinnen aus den Fraktionen der Hamburgischen Bürgerschaft und des Vereins Mehr Demokratie e. V. an. Vertreter/innen aus der Praxis, d. h. aus der Bezirksverwaltung, wurden dagegen zu den Beratungen nicht

hinzugezogen und selbst die Bezirksaufsichtsbehörde musste sich bei den Verhandlungen mit einer Nebenrolle am Katzentisch begnügen.

Aus Sicht der Verwaltung muss dem gelungenen parlamentarischen „Schulterschluss“ aller Fraktionen in der Bürgerschaft nun so bald wie möglich auch der regelungstechnische „Lückenschluss“ im Verordnungswege durch den Senat folgen, um der ausführenden Bezirksverwaltung ebenso wie allen anderen Beteiligten klare Spielregeln an die Hand zu geben. Leider ist damit ein weiteres Mal nicht zu rechnen. War der Zeitraum von 13 Monaten vom Inkrafttreten des § 8 a BezVG am 6. Oktober 1998 bis zum Erlass einer Dienstvorschrift am 2. November 1999 schon ausgesprochen lang, so lässt sich heute noch nicht sagen, wann die notwendigen Durchführungsbestimmungen in Kraft gesetzt werden können. Absehbar ist aber bereits zu diesem Zeitpunkt, dass die Verwaltung im Vergleich zur bisherigen Rechtslage mit einer wahren Regelungsflut konfrontiert sein wird. Begnügte sich der Volksgesetzgeber 1998 noch mit einem einzigen, aus elf Absätzen bestehenden Paragraphen (damals § 8 a BezVG), so ist nach dem Willen des Parlamentsgesetzgebers heute neben der kaum veränderten Vorschrift des § 32 BezVG noch das Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz (BezAbstDurchfG) mit zwölf, jeweils aus mehreren Absätzen bestehenden Paragraphen und die Bezirksabstimmungsdurchführungsverordnung (BezAbstDurchfVO) mit weiteren 69 (!), ebenfalls in viele Absätze untergliederten, Paragraphen zu beachten.

Der Bezirksverwaltung kommt die undankbare Aufgabe zu, mit diesem überbordenden Regelwerk zu arbeiten. Ob es bei dieser Ausgangslage, insbesondere bei den vom Gesetzgeber für die Bezirksverwaltung vielfach statuierten „unverzüglichen“ Handlungspflichten gelingt, den von allen Beteiligten gewohnten und geschätzten Be-

ratungs- und Bearbeitungsstandards zu halten, bleibt abzuwarten. Leichter hat es der Gesetzgeber der Bezirksverwaltung sicher nicht gemacht.

Gleichwohl haben sich Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Bezirken mittlerweile – fernab aller demokratietheoretischen Diskussionen über die Vor- und Nachteile direkter Demokratie, über Volksbegehren und -entscheide als Schwächung oder Ergänzung der repräsentativen Demokratie – als beinahe normale Verwaltungsverfahren neuen Typs etabliert, die von den Bürgerinnen und Bürgern aktiv und vielgestaltig zur Sensibilisierung der Bezirkspolitik genutzt werden. Darüber hinaus genießt das Verfahren aber auch als sinnvolles Beteiligungs- und Schlichtungsverfahren immer breitere Akzeptanz. Die Kommunikation zwischen Bezirksämtern und Initiativen verläuft heute reibungslos, schnell und professionell.

Aufgabe der Bezirksverwaltung wird es sein, diese begrüßenswerte Aktivierung und Teilhabe der betroffenen Öffentlichkeit an kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen weiterhin durch eine faire und transparente Beratung und Verfahrensgestaltung zu begleiten und zu stärken.

SIND BÜRGERBEGEHREN UND -ENTSCHEIDE ALS BETEILIGUNGSFORMEN BEREITS ÜBERHOLT?

Die Statistik der letzten Jahre belegt: Die Zahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bezirken hat sich auf einem stabilen Niveau eingependelt und nimmt nicht weiter zu. Wie werden sich plebiszitäre Elemente also zukünftig entwickeln? Eine Möglichkeit wäre es, dass die Bürger/innen im Wege der Volksgesetzgebung nicht nur auf geplante Vorhaben von Politik und Verwaltung reagierten, sondern die gegebenen Instrumente der direkten Demokratie nutzten, um eigene Ideen und Gestaltungsvorschläge durchzu-

setzen. Soweit es die Zahlen belegen, ist dies bisher nicht geschehen.

Weiter denkbar wäre die Fortentwicklung plebiszitärer Elemente. So setzt beispielsweise der Landkreis Friesland diesen Herbst als bundesweit erste Kommune das Programm „LiquidFeedback“ zur Online-Bürgerbeteiligung ein. Interessierte haben die Möglichkeit, sich beim Portal „LiquidFeedback“ anzumelden und zum Beispiel über Vorlagen der Kreisverwaltung abzustimmen. Zudem kann Liquid Feedback als Forum genutzt werden, um eine eigene Initiative zu starten und entsprechende Abstimmungen abzuwickeln. Von den Erfolgsaussichten abgesehen, ist jedoch fraglich, wie repräsentativ solche Abstimmungen sein können, da nicht jeder Haushalt über einen Breitbandinternetanschluss verfügt und das Bedienen der Software nicht ganz einfach ist.

Auch wenn die Erkenntnis für Politik und Verwaltung schmerzlich sein dürfte, so scheint es, dass das Interesse an politischer Mitgestaltung in der Bevölkerung immer weiter abnimmt, wie die Wahlbeteiligungen regelmäßig zeigen.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass es gänzlich an Gestaltung fehlt. Hieß es in den 1990er Jahren noch „Das Volk sind wir“, also eine politisch orientierte Identifikation, so kann man die Entwicklungen der vergangenen Jahre, gerade in größeren Städten wie Hamburg, unter dem Slogan zusammenfassen: „Wir sind die Stadt.“ Darin zeigt sich, dass die Menschen Veränderung nicht mehr über politische Wege erreichen wollen – eine weitere logische Folge der seit Jahrzehnten zunehmenden Politikverdrossenheit, sondern an ihr vorbei.

Franz-Ludwig Knemeyer³ ging 2008 zwar richtigerweise davon aus, dass nach dem Ende der Spaßgesellschaft und der Anspruchshaltung des Bürgers und der Bürgerin eine neue Ernsthaftigkeit einkehren werde, getragen von einer Seh-

sucht nach Werten und nach Gesellschaft. Deren Wirkung hat er jedoch, wie wohl fast jeder und jede, falsch eingeschätzt. Der Bürgerverantwortung wird zunehmend nicht im politischen Rahmen nachgekommen, sondern in kreativeren Formen der Stadtbeteiligung.

Diese nicht vorausgesehene, in der Rückblende jedoch konsequente Entwicklung hat für die Beteiligten den entscheidenden Vorteil, dass bei Uno-acto-Tätigkeiten lediglich ein Ziel verfolgt und in der Öffentlichkeit prioritär dargestellt werden muss. Eine komplizierte Abwägung mit (anderen) Zielen des Gemeinwohls erfolgt in der Regel kaum.

Ein weiterer Unterschied zwischen der klassischen Bürgerbeteiligung und der kreativen Stadtbeteiligung ist, dass sich letztere nicht dem Vorwurf der Not-in-my-backyard-Haltung aussetzen muss. In der Vergangenheit wurden Bürgerbegehren immer erst als Reaktion auf politisch geplante Vorhaben ins Leben gerufen. Sie reagierten damit lediglich auf öffentliche Vorhaben und wirkten daher oft, wenn vielleicht manchmal auch zu Unrecht, als reines Abwehrhandeln zum Schutze der individuellen Interessen.

ANMERKUNGEN

- 1 Andreas Dressel: „Hier hat das Volk etwas ungenau votiert“ – die Rechtsgrundlage für Bürgerbegehren und -entscheid, in Hans Peter Bull (Hrsg.): Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen, Hamburg 2001, S. 102–127, 113.
- 2 Luruper Nachrichten vom 13. April 2011.
- 3 vgl. Franz-Ludwig Knemeyer: Good Governance und Bürger-Verantwortung, in: Hermann Butzer u. a. (Hrsg.): Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat, Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag, Berlin 2008, S. 629.

„Ein gewisses Drohpotenzial“¹ –

**Bürgerbegehren verändern die Politik vor Ort auch dann,
wenn sie nicht erfolgreich sind**

Was unterscheidet Ahrensburg von Altona? Erst mal würden wohl alle sagen: hauptsächlich die Größe. Ahrensburg hat rund 30 000 Einwohnende, Altona fast zehnmal so viele. Und sonst? Der wichtigste Unterschied ist, dass Ahrensburg selbst entscheiden kann, wie es sich entwickeln will. Die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden ist in Artikel 28 des Grundgesetzes (GG) verankert. In Auslegung dieses Gesetzes hat das Bundesverfassungsgericht einen Kernbereich kommunaler Kompetenzen festgelegt. Dazu gehören Planungshoheit, Organisationshoheit, Finanzhoheit, Steuerhoheit, Rechtsetzungshoheit und Personalhoheit. Nichts von alledem gilt für Altona mit seinen annähernd 300 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Der Grund steht in Artikel 4 der Hamburgischen Verfassung: „In der Freien und Hansestadt Hamburg werden staatliche und gemeindliche Tätigkeiten nicht getrennt (...). Durch Gesetz sind für Teilgebiete Bezirksämter zu bilden, denen die selbstständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt. An der Aufgabenerledigung wirken die Bezirksämter nach Maßgabe des Gesetzes mit.“

Den sieben Hamburger Bezirken steht nicht einmal ein Bruchteil der Kompetenzen zu, die für Ahrensburg garantiert sind. Zwar wählen wir in Hamburg Bezirksversammlungen, die gern auch als Kommunalparlamente bezeichnet werden, aber anders als echte Parlamente haben sie wenig Entscheidungsbefugnis. Sie sind Verwaltungsausschüsse, deren Beschlüsse der Senat jederzeit kassieren kann. „Evokation“ nennt sich diese Hamburger Spezialität. In Ahrensburg – und allen anderen Kommunen in den Flächenländern – wäre ein solcher Eingriff von oben undenkbar. In § 21 des Hamburger Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG) aber steht eindeutig: „Bei ihren Entscheidungen ist die Bezirksversammlung an Recht und Gesetz, den Haushaltsbeschluss, Globalrichtlinien, Zuständigkeitsanordnungen und sonstige Entscheidungen des Senats sowie Fachanweisungen und Einzelweisungen gebunden.“ Viel Spielraum bleibt da nicht. Selbst wenn der Senat den Bezirken neue verantwortungsvollere Aufgaben zuschreibt, kann er sie quasi über Nacht wieder streichen.

Einheitsgemeinde nennt sich das Gebilde Hamburg, das sich je nach Bedarf mal als Bundes-

Angelika Gardiner, geb. 1941 in München. Journalistin mit den Themenschwerpunkten Entwicklungszusammenarbeit, Menschen- und Bürgerrechte. Sie lebt in Hamburg und arbeitet in verschiedenen Bürgerinitiativen und gemeinnützigen Vereinen mit, ist Mitglied im Kuratorium von Mehr Demokratie e. V. und Stiftungsratsvorsitzende der Norddeutschen Stiftung für Umwelt und Entwicklung. Sie war Mitinitiatorin des Volksentscheids 2004 für ein bürgernahes Wahlrecht in Hamburg und setzt sich seit Jahren für Verbesserungen der demokratischen Strukturen in Hamburg ein.

land, mal als Kommune versteht. Entsprechend schwer ist es, sich im Verwaltungsgestrüpp zu recht zu finden. Manche Akte wandert monatelang zwischen Fachbehörden und Bezirksamtsabteilungen hin und her, weil die Zuständigkeiten nicht klar sind. Zu verdanken haben wir die seltsame Organisationsform Hamburgs dem Nationalsozialismus. Davor hatte es Jahrhunderte lang selbstständige Gemeinden in Hamburg gegeben. 1937 aber trat das Groß-Hamburg-Gesetz in Kraft, durch das die Verwaltung zentralistisch eingebettet wurde.

Und heute, da sich Hamburgs Einwohner/innenzahl der Zwei-Millionen-Grenze nähert? In allen Bezirken brodelte es. Vor allem wenn es um große Bauvorhaben geht, wehren sich Menschen gegen die Allmacht von Investoren, denen die gewachsene Identität eines Quartiers gleichgültig ist. Vom Gesetz her ist das korrekt – es gehört nicht zum Auftrag von Planern, behutsam mit Nachbarschaften umzugehen. Und so werden am grünen Tisch Projekte abgesegnet, die als Computerentwurf durchaus attraktiv aussehen und dann doch als Fremdkörper in die Stadtteile ragen. Bürgerinnen und Bürger wollen sich nicht mehr einer fernen Obrigkeit beugen, die von den Gegebenheiten vor Ort oft wenig Ahnung hat. Immer mehr Bürgerinitiativen gründen sich, aus Frust, mit ihren Anliegen von Politik und Verwaltung nicht ernst genommen zu werden.

Das jüngste Beispiel heißt „Nordnetz Hamburg“, ein Bündnis von Bürgerinitiativen im Norden Hamburgs, das sich am 20. Februar 2014 mit einer Webseite² und folgender Pressemitteilung erstmals der Öffentlichkeit vorstellte:

„Mehr als ein Dutzend Bürgerinitiativen aus dem Hamburger Norden haben sich jetzt unter dem Namen ‚Nordnetz Hamburg‘ zusammengeschlossen. Sie möchten ihre Interessen gegenüber Politik, Verwaltung und Wirtschaft gemeinsam vertreten, um ihnen so mehr Gewicht zu verleihen. Dass hier dringender Bedarf vorliegt, wird bestätigt durch die Tatsache, dass dieser Zusammenschluss seit seiner Gründung regen Zulauf erfährt.

Trotz unterschiedlicher Ausgangssituationen der einzelnen Initiativen haben alle ein gemeinsames Ziel: Mehr Bürgerbeteiligung, Demokratie und Transparenz von Entscheidungen zu erreichen sowie Wohnraumvernichtung und Umweltzerstörung auch durch Verkehrs- und Fluglärm zu verhindern. Drängende alltägliche Sorgen und Nöte von Bürgern werden vertreten, wie z. B. die Problematik des Mietwuchers und auch Fragen des Denkmalschutzes.

Die beteiligten Initiativen (...) wenden sich gegen eine Politik auf Bezirks- und Landesebene, die unter Missachtung von Bürgerinteressen vorrangig wirtschaftlichen Zielen von Großbetrieben

und Investoren entgegenkommt. Sie möchten nicht weiter zusehen, wie Bürgerentscheide auf Grundlage veralteter Gesetze aus der NS-Zeit vom Senat ausgehebelt (z. B. Bebauungsplan Langenhorn 73) oder von vornherein durch Senatsweisungen (z. B. Bebauungsplan Eilbek 15) unterlaufen werden. Die geplante Einführung einer Drei-Prozent-Hürde bei den Wahlen zur Bezirksversammlung stößt bei den Initiativen ebenfalls auf Widerspruch, da sie ihnen eine demokratische Beteiligung in den Bezirksparlamenten erheblich erschweren. Das Nordnetz möchte hier für die Hamburger die gleichen Rechte erwirken, wie sie in anderen Bundesländern bereits vorhanden sind.“³

Als wir von Mehr Demokratie e. V. 1998 per Volksentscheid – dem ersten in Hamburg! – Bürgerbegehren und Bürgerentscheide einführten, war uns wohl bewusst, dass wir damit kein sehr scharfes Schwert schmieden konnten. Verfassungsrechtlich dürfen Bürgerentscheide kein größeres Gewicht haben als Beschlüsse der Bezirksversammlungen, und die – siehe oben – sind eng begrenzt. Aber wir hofften damals, einen wichtigen Schritt auf dem steinigen Weg zu mehr Eigenständigkeit der Bezirke geschaffen zu haben.

Aufgeschreckt durch sinkende Wahlbeteiligung und wachsenden außerparlamentarischen Protest beteuern mittlerweile auch Politikerinnen und Politiker quer durch die Parteien, wie wichtig ihnen „Bürgerbeteiligung“ und „Stärkung der Bezirke“ sei. Doch den Wahlprogrammen folgten bisher kaum Taten, im Gegenteil. Historische Siedlungen werden überplant, Kundendienstzentren und Stadtteiltreffs geschlossen. Behördlich organisierte Info-Abende, bei denen die Teilnehmenden nur zur Kenntnis nehmen können, was schon entschieden ist, sind keine echte Bürgerbeteiligung. Wer sich wehrt, hört den Vorwurf der „Partikular-

interessen“. Aber wenn renditeorientierte Investoren örtliche Befindlichkeiten ignorieren – wer soll z. B. die berechtigten Interessen der Anwohnenden eines Großprojekts vertreten? Was bleibt den Bürgerinnen und Bürgern anderes übrig, als selbst aufzustehen? Die Bezirksämter müssen an der kurzen Leine des Senats ihre Planzahlen abarbeiten, nachdem das ehrgeizige Wohnungsbauprogramm der Stadt auf ihren Schultern gelandet ist. Da bleibt die Bürgernähe schon mal auf der Strecke.

Eine der merkwürdigsten Stellungnahmen zum Thema Bürgerbeteiligung und Volksgesetzgebung war im September 2013 im Fachblatt „Hamburger Grundeigentum“ zu lesen. Torsten Flomm, Geschäftsführer des Grundeigentümer-Verbands Hamburg, schrieb in einem Editorial: „Bisher galt: Die Initiativen demonstrieren auf der Straße, die Verbände verhandelten hinter verschlossenen Türen. Am Ende entschied die Politik mit den vorhersehbaren Mehrheiten. Das war einmal. Wenn Volksentscheide sich über parlamentarische Mehrheiten hinwegsetzen können, dürfen sich die Verbände nicht mehr damit begnügen, bei Kaffee und Schnittchen mit den wenigen entscheidenden Politikern die Entscheidungen vorzubereiten (...).“⁴ War das, was hier geschildert wird, wirklich gängige Praxis in Hamburg? Man mag es sich gar nicht ausmalen.

In den meisten Rathäusern Deutschlands sind Bürgerbegehren nicht sehr beliebt. Egal ob rot, grün, schwarz oder bunt – wer die Mehrheit hat, lässt sich nicht gern dreinreden. Wenn aber eine große Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern nicht mit dem einverstanden ist, was sich ihre Kommunalpolitiker auf den Plan geschrieben haben, steht ein zähes Ringen ins Haus. Erst wenn sich der Sturm wieder gelegt hat, stellt sich in aller Regel heraus: So schlecht war es gar nicht, dass es ein Bürgerbegehren, vielleicht sogar einen Bürgerentscheid gab. Alte Grabenkämpfe zwischen politischen Gegnern finden auf einmal ein Ende, weil

sich eine Mehrheit der Abstimmenden schwarz auf weiß für oder gegen ein Thema ausgesprochen hat. Vielfach ergibt sich daraus sogar eine bessere Lösung eines Problems, als wenn sich die gewählten Kommunalparlamentarier durchgesetzt hätten. Im ersten Bürgerbegehrensbericht des Bundesverbands Mehr Demokratie e. V. kommen die Autoren Frank Rehmet und Volker Mittendorf zu dem Schluss: „Es lässt sich beobachten, dass sich die Politik in Richtung einer offeneren und transparenteren Beteiligungskultur öffnet.“⁵ Für Bayern, das von allen Bundesländern die längste Erfahrung mit direktdemokratischen Verfahren hat, sagte der damalige Innenminister Günther Beckstein im Oktober 2005: „Wenn man es negativ formuliert, liegt in der Institution des Bürgerentscheids ein gewisses Drohpotenzial: ‚Wenn ihr das und das macht, bringen wir einen Bürgerentscheid auf den Weg.‘ Positiv kann man es so ausdrücken: Die kommunalen Verantwortungsträger bemühen sich im Voraus um mehr Konsens bei allen Maßnahmen. Und deswegen haben diese Institutionen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine wichtige Funktion in der Demokratie von unten nach oben.“⁶ Mehr oder weniger gilt dies für alle Bundesländer – je nachdem, wie anwenderfreundlich dort die entsprechenden Bestimmungen sind.

Seit 1956 gab es in Deutschland fast 6000 direktdemokratische Verfahren auf Gemeindeebene, meldet der aktuelle Bürgerbegehrensbericht, den Mehr Demokratie e. V. zusammen mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Universität Wuppertal erstellt hat. Dabei zeigt sich: unterschiedliche Abstimmungshürden und Fristen, verschiedene Themen, über die abgestimmt werden darf –, jedes Bundesland hat eigene Regeln.⁷

In Hamburg können Bürgerbegehren nur „von unten“ organisiert werden: Eine Initiative sammelt ein halbes Jahr lang Unterschriften zu einem bestimmten Thema; mitmachen darf nur,

wer in dem entsprechenden Bezirk wahlberechtigt ist. Sobald ein Drittel der geforderten Unterschriften beisammen ist (Drittel-Quorum), darf die Bezirksversammlung drei Monate lang keinen gegenteiligen Beschluss fassen, damit nicht vorzeitig Fakten geschaffen werden. Ist das Bürgerbegehren erfolgreich, kann es entweder von der Bezirksversammlung übernommen werden, oder es kommt zum Bürgerentscheid, bei dem kein Quorum, sondern das urdemokratische Prinzip „Mehrheit entscheidet“ gilt. Damit hat Hamburg eine der anwenderfreundlichsten Regelungen in Deutschland.

Trotzdem sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hamburg oft politisch vermintes Gebiet. Engagierte Bürgerinnen und Bürger klagen häufig darüber, dass mit ihnen nicht fair umgegangen wird. Sie berichten über Trickserien von Verwaltung oder Politiker/innen, die gerne verhindern würden, dass etwa ein Lieblingsbauprojekt von Investoren und Abgeordneten durch die Bevölkerung gekippt wird. Das ist dann der Augenblick, in dem wieder einmal in den Medien der Ruf nach Abstimmungsquoren laut wird. 20 % der Wahlberechtigten in einem Bezirk sollen mit „Ja“ stimmen, damit ein Bürgerentscheid gilt. Diese Forderung erheben vor allem Leute, die sowieso gegen Bürgerbeteiligung sind – oder die sich noch nie ernsthaft mit diesem Thema befasst haben.

Mit Mehrheiten ist das nämlich grundsätzlich so eine Sache. Als Ole von Beust zum ersten Mal Erster Bürgermeister wurde, hatten ihm weniger als 19 % der Wahlberechtigten ihre Stimme gegeben. Er brauchte die Schill-Partei und die FDP, um überhaupt regieren zu können. Es ist nicht bekannt, dass damals irgend jemand argumentiert hätte: Nur eine kleine Minderheit der Hamburgerinnen und Hamburger hat Ole von Beust gewählt; wenn er trotzdem Bürgermeister werden konnte, müssen wir die Gesetze ändern.

Im Hamburger Bezirk Eimsbüttel hat zugegebenermaßen eine Minderheit von Bürgerinnen und Bürgern gegen ein Bauprojekt gesiegt, weil die große Mehrheit an dem Bürgerentscheid gar nicht teilnahm. Wer am anderen Ende des Bezirks wohnt, weiß vielleicht nicht genau, wie es an der umstrittenen Hoheluft-Brücke aussieht und interessiert sich daher nur wenig dafür, wie diese Ecke attraktiver werden könnte. Aber ist das schon ein Grund, die Gesetze zu ändern? In absoluten Stimmzetteln waren die Gegner/innen des geplanten Bürohauses eben doch deutlich in der Mehrheit.

Man stelle sich nur einmal den Bezirk Hamburg-Mitte vor: Selbst wenn im Stadtteil Finkenwerder 100 % der dort Wahlberechtigten für oder gegen ein Projekt abstimmen – selbst in diesem unwahrscheinlichen Fall würden die nötigen 20 % aus dem gesamten Bezirk nicht zusammen kommen, weil für die rund 20 Kilometer entfernten Stadtteile wie Billstedt oder Rothenburgsort gar nicht genügend klar wird, worum es eigentlich geht. Nicht auszurotten scheint die Behauptung, ohne Quoren zwingen Minderheiten der Mehrheit ihren Willen auf. Wenn Menschen nicht an einer Abstimmung teilnehmen, heißt das doch nicht zwingend, dass sie gegen die Abstimmungsfrage sind. Sie wissen vielleicht nur nicht genug darüber, denn das ist in Hamburg ein weiteres Problem: Nicht in allen Bezirken gibt es lokale Medien, die zuverlässig über all das informieren, was sich vor Ort abspielt. Die meisten der kostenlosen Anzeigenblätter halten sich gern aus umstrittenen Themen heraus. Bürgerinitiativen haben es auch deshalb schwer, bezirkswweit für ihr Anliegen zu werben. Und wenn dann zum Beispiel in Wandsbek 40 000 Wahlberechtigte für den Erhalt einer Siedlung stimmen, so sind das zwar keine 20 % der Wahlberechtigten im Bezirk, aber doch auch keine so kleine Minderheit, dass sie zu ignorieren wäre.

Quoren, das zeigen Erfahrungen aus anderen Bundesländern, verführen diejenigen, die am Schalthebel sitzen, dazu sich unfair zu verhalten. Es ist für sie relativ einfach, die gebotene Sachdiskussion dadurch zu umgehen, dass sie ein Thema totschiweigen oder zum Boykott eines Bürgerentscheids aufrufen. Wenn dann eine Mehrheit für oder gegen ein bestimmtes Anliegen votiert, das Quorum aber verfehlt wurde – dann, ja dann hat tatsächlich eine Minderheit über die Mehrheit gesiegt.

Von Partikularinteressen ist die Rede und davon, dass Politik nicht mehr gestalten könne. Aber sind die gewählten Volksvertreter/innen wirklich so viel effizienter? Hamburg ist wahrlich eine schöne Stadt – aber sie ist auch voll von städtebaulichen Zumutungen, die alle auf Parlamentsbeschlüsse zurückgehen. Manche Entscheidungen zogen sich Jahrzehnte hin. Man denke nur an die Debatten um eine neue Mehrzweck-Arena, die Gestaltung des Spielbudenplatzes in St. Pauli oder die S-Bahn-Anbindung des Flughafens. Die Gutachten und Entwürfe, die dafür im Laufe der Zeit angefertigt wurden, haben viel Geld verschlungen. In Hamburg steht jedes zehnte Büro leer, nachdem Bauherren und politisch Verantwortliche jahrelang mit dem Argument „Arbeitsplätze“ für immer noch mehr Büroflächen geworben hatten. Und da soll das Gemeinwohl gefährdet sein, weil an der Hoheluft-Brücke ein Investor mit seinem Partikularinteresse für ein Kontorhaus nicht durchgekommen ist?

Eine Große Anfrage⁸ der Fraktion Die Linke ergab: Zwischen 1998 und 2010 haben in Hamburgs Bezirken rund 80 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide stattgefunden. 45 Bürgerbegehren endeten im Sinne der Initiatoren durch Kompromisse, Übernahme durch die Bezirksversammlung oder (in acht Fällen) durch Bürgerentscheid. Nur zwei der acht Bürgerentscheide betrafen Be-

bauungspläne, also weniger als 1 % der in diesem Zeitraum rund 300 festgestellten Bebauungspläne. Gemessen an der Zahl der Baugenehmigungen für Wohngebäude (ca. 26 000 zwischen 1998 und 2010) und Gewerbegebäude (ca. 3500 im gleichen Zeitraum) ist die Zahl der dazu eingeleiteten Bürgerbegehren bedeutungslos. Aber es gibt ja auch andere Themen. In Harburg empörten sich einige Nachbarn, weil in ihrer unmittelbaren Nähe ein Hospiz eingerichtet werden sollte. Die Medien reagierten so aufgeregt, als müsse Bürgerbeteiligung sofort abgeschafft werden. Kurze Zeit später war von der betreffenden Bürgerinitiative keine Rede mehr. Sie hatte sich aufgelöst, nachdem der entscheidendste Gegner des Hospizprojekts sein Anwesen verkauft hatte und weggezogen war. Auch ein Bürgerbegehren gegen den geplanten Umzug von zwei Suchtberatungsstellen in Altona führte zunächst zu beinahe hysterischen Reaktionen. Inzwischen hat sich die Lage beruhigt, vielleicht auch auf Grund früherer Erfahrungen, denn vor Jahren gab es so etwas schon einmal. Damals ging es um einen Fixerraum in Eimsbüttel. Die Gegner/innen brachten nicht genug Unterschriften zusammen, weil die meisten Menschen eben doch das Gemeinwohl im Auge haben.

Viel wäre schon geholfen, wenn Offenheit und gegenseitiger Respekt hierzulande ein wenig selbstverständlicher wären. Susanne Socher, bei Mehr Demokratie e. V. zuständig für den bundesweiten Arbeitskreis Bürgerbegehren, schreibt über ihre Erfahrungen bei der Beratung von Initiativen, aber auch Kommunalverwaltungen: „Nach mehr als einem Jahrzehnt Beratungspraxis zeigt sich, dass es nicht nur auf die reine Durchführung des Instruments ankommt, sondern auch auf das ‚Wie‘. Es geht nicht nur um die Anwendung der Regelungen und die Organisation des Verfahrens, sondern insbesondere auch um den Umgang miteinander, um die Gesprächsvermittlung zwischen

Bürger/innen, Bürgermeister/innen und Verwaltung und die faire Anwendung der Regelungen. Läuft der Dialog von allen Seiten gut, findet in der Stadt oder Gemeinde ein beispielhafter Meinungsbildungsprozess statt, der zukunftsweisend und befriedigend ist. Es findet eine Auseinandersetzung auf gleicher Augenhöhe statt und die Bürgerinnen und Bürger können so aktiv ihr Gemeinwesen mitgestalten; es bildet sich eine Kultur der Demokratie heraus. Diese Kultur ist geprägt von einem fairen und toleranten Dialog und der gegenseitigen Anerkennung, wobei man gemeinsam Entscheidungen für die Zukunft trifft.“⁹

Leider sieht die Wirklichkeit häufig eher ernüchternd aus – auch in den sieben Hamburger Bezirken. Susanne Socher: „Beobachtet man das politische Tagesgeschäft, so stehen Machtdemonstrationen, Polemik und unsachliche Argumentation oben an. Ein Ringen um die bessere Idee, verbunden mit Sachargumenten, bleibt auf der Strecke. So verwundert es nicht, wenn es auch im Rahmen von Bürgerbegehren oft zu unfairen und wenig zielführenden Auseinandersetzungen kommt. Der Vorschlag, dass sich im Vorfeld eines Bürgerbegehrens Vertreter/innen der Gemeinde und Initiator/innen an einen Tisch setzen, befremdet oft die Beteiligten. Dabei ist gerade die Direkte Demokratie dazu geeignet, sich inhaltlich mit einem Thema zu beschäftigen und eine Lösung zu finden, die für alle akzeptabel ist.“¹⁰

Eine weitere Frage ist, wie Verwaltung und Investoren hinterher, nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid, mit dem Ergebnis umgehen. Und da schneidet Hamburg nicht besonders glücklich ab. Das Stichwort heißt Evokation. Der Senat zieht die Angelegenheit an sich, womit er die Zuständigkeit des Bezirks und damit auch das jeweilige Bürgerbegehren beendet. Einspruchsmöglichkeiten gibt es nicht. Es ist auch schon vorgekommen, dass eine Bezirksversammlung pro forma einem

Bürgerbegehren zustimmt, damit der Senat anschließend das Instrument der Evokation einsetzen kann, so dass der Bürgerentscheid nicht mehr stattfindet. Ein derart rabiater Umgang mit dem Bürgerwillen ist aus anderen Bundesländern nicht bekannt. Es gibt aber auch subtilere, wenn auch langwierigere Möglichkeiten, Bürgerinitiativen auszuhebeln. Einige Beispiele aus Sicht der Initiativen seien deshalb besonders hervorgehoben.

Philip Cramer, Vertrauensperson der Altonaer Bürgerinitiative „Rettet den Buchenhof-Wald“, kommentiert die Erfahrungen rund um den Bürgerentscheid von 2009 folgendermaßen:

„Hamburg in seiner jetzigen Größe gibt es noch nicht einmal seit 100 Jahren. In den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts beschlossen die damals regierenden Nationalsozialisten die Region Hamburg zu stärken. Ausgangspunkt war, dass es im jetzigen Staatsgebiet der Freien und Hansestadt Hamburg eine Vielzahl von selbstständigen Gemeinden und Ländern gab. Diese wurden im Rahmen des Großhamburg-Gesetzes zusammengeführt. Um den Senat trotz der vielfältigen Interessenlagen der einzelnen Hamburger Gebiete zu stärken, wurde ihm ein besonderes Recht eingeräumt, das Evokationsrecht. Danach darf der Senat Dinge von übergeordneter Bedeutung an sich ziehen und abschließend entscheiden.

Die nach dem Zweiten Weltkrieg verabschiedete Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg behielt die Elemente bei, die den Senat stärken sollten. So hat Hamburg – als einziges deutsches Bundesland – ein Evokationsrecht. Die nach Artikel 28 Grundgesetz (GG) vorgesehenen Rechte von Teilgebietschaften gegenüber ihrem Bundesland wurden dadurch ausgehebelt, dass Hamburg verfassungsmäßig als Einheitsgemeinde aufgestellt ist.

Eine große Gemeinde. Immerhin fast 1,8 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner Ende 2011 in dieser Gemeinde. Zum Vergleich: Das Saarland hat mit 1,013 Millionen Einwohnern 52 eigenständige Städte und Gemeinden, mit gewählten Bürgermeistern, die ihre Angelegenheiten mit eigener finanzieller Verantwortung selber regeln. Wenn die Gemeinden dabei in ihren Rechten verletzt werden, können sie nach Artikel 28 GG ihre Rechte einfordern.

In Hamburg dürfen nicht einmal die Bezirke Wandsbek mit ca. 411 000 Einwohnenden oder Altona mit annähernd 300 000 Einwohnenden ihre lokalen Angelegenheiten selbst regeln. Der Senat bemüht sich zwar, Verantwortung auf die Bezirke zu delegieren. Er macht es aber nicht konsequent und schafft dadurch rechtsfreie Räume wie der Bürgerentscheid Buchenhof-Wald zeigt.

Der Buchenhof-Wald in Hamburg-Iserbrook

Ein ca. 35 000 Quadratmeter großer, nicht bewirtschafteter Wald, eingezäunt, mit einer unter Denkmalschutz stehenden Villa, für die Öffentlichkeit nicht zugänglich, 1789 erstmals urkundlich erwähnt. Im Rahmen eines während der NS-Zeit erlassenen Baustufenplans wurde er für eine zweigeschossige Bebauung ausgewiesen, wie sie rings um den Buchenhof-Wald entstanden ist. Der Buchenhof-Wald konnte einer großflächigen Bebauung trotzen. Er war im Privatbesitz und seine Bebauung ist sehr kompliziert, da der Wald in einer Senke liegt und der Untergrund sehr feucht ist. Der Hamburger Senat übernahm 1955 viele während des Dritten Reichs verabschiedete Baustufenpläne, ohne die nach dem Baugesetzbuch erforderlichen Ergänzungen bezüglich der Berücksichtigung von verkehrlichen und naturschutzrechtlichen Belangen. Somit war das Gebiet des Buchenhof-Waldes baurechtlich be-

plant, der Bezirk Altona konnte auf dieser Planungsgrundlage 70 Jahre später einen Bauvorbescheid erlassen.

Der politische Schutz des Buchenhof-Walds

Die Altonaer und die Iserbrooker waren sehr froh, als der Hamburger Senat 1997 den Buchenhof-Wald endlich im Landschaftsschutzprogramm einschließlich Arten- und Biotopschutzprogramm (LAPRO) als schützenswert auswies. Er hat eine immens wichtige Bedeutung im Verbund mit den Landschaftsschutzgebieten Osdorfer Feldmark und Klövensteen.

Dann starb die Eigentümerin des Waldes. Der Bezirk Altona reagierte im Mai 2006 auf entsprechende Anträge von Investoren, indem über alle Fraktionen hinweg einstimmige Beschlüsse gefasst wurden, wie zum Beispiel im Grünsausschuss am 16. Mai, der einer Fällung von 145 Großbäumen nicht zustimmte.¹¹ Der Planungsausschuss beschloss am nächsten Tag einstimmig die ‚Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens mit dem Ziel des Erhaltes des wertvollen Baumbestandes‘¹².

Diese Beschlüsse waren ohne jegliche Konsequenz, denn am 1. August 2006 übergab der Senat dem Bezirk Altona die Verantwortung zum Erlass von Baugenehmigungen, jedenfalls soweit der Senat diese im Rahmen seines Evokationsrechtes nicht selbst erlassen wollte.

Nun geschah etwas Unerwartetes. Die Erbengemeinschaft verkaufte den Wald an den Bauverein der Elbgemeinden eG (BVE). Die Iserbrooker waren verwirrt. Brauchte der BVE den Wald als Ausgleichsfläche?

Nachdem der BVE als Eigentümer im Grundbuch eingetragen war, gab es die nächste Überraschung. Ohne öffentliche Diskussion wurde am 27. September 2007 von den Mehrheitsfraktionen im Bezirk Altona beschlossen, nicht den von den

Ausschüssen einstimmig beschlossenen Bebauungsplan zum Schutz des Waldes aufzustellen, sondern den Bezirksamtsleiter nach § 19, Absatz 2 BezVG zu verpflichten, einen Vorbescheidantrag des BVE zu genehmigen, der dem BVE späteres Baurecht garantieren sollte. § 19, Absatz 2 BezVG bindet Bezirksamt und Bezirksamtsleiter. Aus diesem Grunde sollen sich Beschlüsse nach § 19 BezVG nur auf Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung beschränken. § 19 Absatz 2, S. 3 BezVG heißt: ‚Bevor die Bezirksversammlung einen Beschluss fasst, der Vorgaben für die Ausübung des Ermessens des Bezirksamtes im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens macht, informiert das Bezirksamt die Bezirksversammlung über den Sachverhalt und die rechtlichen Grenzen der Ausübung des Ermessens.‘ Dies ist öffentlich nicht geschehen. Der Senat hat trotz seiner Aufsichtsfunktion dieses Fehlverhalten nicht gerügt.

Der Beschluss der Bezirksversammlung wird den Bezirksamtsleiter in eine schwierige Situation gebracht haben, denn die gesetzlichen Vorgaben für die Erteilung eines Bauvorbescheides waren zum Zeitpunkt dieses Beschlusses nicht gegeben. Unter anderem waren die Belange des Naturschutzes nicht ausreichend berücksichtigt.

Der für die Öffentlichkeit nicht zugängliche Buchenhof-Wald beherbergte besonders geschützte und vom Aussterben bedrohte Arten, allein sechs Fledermausarten, 19 Brutvogelarten, davon 2 Vogelarten (Grünspecht und Mäusebussard), die als streng geschützte Arten von besonderer artenschutzrechtlicher Bedeutung sind.¹³ Nach streng geschützten Käferarten wie den Eremit, der von Biologen in diesem Wald kartiert wurde, wurde nicht gesucht. Auch andere seltene Tierarten wie Waldohreule, Kammmolch, Moorfrosch, Knoblauchkröte hatten sich in dem Wald niedergelassen. Diese Vorkommen wurden bei der Wertung

über die Bebaubarkeit des Grundstückes aber nicht bewertet. Bei der Bebauung des Waldes bestand also die Gefahr, Brut- und Wohnstätten vieler streng geschützter Tierarten zu zerstören, da diese auf einen naturnah gehaltenen Buchenwald mit nicht entsorgtem Todholz angewiesen sind. Die Widersprüche aus der Nachbarschaft wurden durch das Bezirksamt unter Hinweis auf den (aus dem Nichts entstandenen) Bauvorbescheid abgelehnt. Misstrauisch geworden, begannen die Bürger, sich zu informieren und Fragen zu stellen. Am 29. November 2007 übernahm die Bezirksversammlung mehrheitlich eine am 20. November 2007 im Gränausschuss einstimmig gefassten Beschlussempfehlung mit folgendem Wortlaut: „Aufgrund von Hinweisen von Anwohnern und Naturschutzverbänden wird das Bezirksamt gebeten, umgehend, auf alle Fälle aber vor Erteilung einer Baumfäll- bzw. Baugenehmigung, prüfen zu lassen, ob durch die geplante Baumaßnahme auf dem Gelände an der Osdorfer Landstraße 372–374 – Buchenhof gesetzlich geschützte Tier- oder Pflanzenarten gemäß § 42 (1) 1. bzw. 2. BNatschG betroffen sind.“¹⁴ Das Bezirksamt Altona nahm mit Schreiben vom 22. Februar 2008 wie folgt Stellung: „Das Bezirksamt wird im Einvernehmen mit der BSU (und dem BVE, der sich vorbehalten hat, ebenfalls Gutachter vorzuschlagen) einen Gutachter mit der Klärung der Frage beauftragen, ob durch die geplante Baumaßnahme auf dem Gelände gesetzlich geschützte Tier- und Pflanzenarten betroffen sind. Der BVE verpflichtet sich zur Kostenübernahme. Der BVE hat bisher keinen Bauantrag gestellt. Es wird von einem Untersuchungszeitraum, je nach Witterungsverlauf, von etwa Mitte April bis Ende Juni ausgegangen. Die Beauftragung der Fachgutachter wird zeitlich vor Erteilung der Baugenehmigung erfolgen.“¹⁵ Die Kartierung wurde am 8. Juli 2008 beendet und bei der zuständigen Behörde für Stadtent-

wicklung und Umwelt (BSU) vorgestellt.¹⁶ Am 17. Dezember 2008 stellte der BVE den notwendigen Fällantrag, am 18. Dezember 2008 wurde das Gutachten dem Bezirk Altona vorgelegt.¹⁷ Ab Januar 2009 begannen die zuständigen Gremien des Bezirks Altona sich mit dem Gutachten zu befassen. Der allgemeinen Öffentlichkeit wurde das Gutachten mit der Begründung vorenthalten, dass der BVE die Kosten für das Gutachten übernommen habe. Aus den teilweise öffentlichen Ausschusssitzungen ist bekannt, dass das Gutachten bestätigte, das Areal gewähre Raum für viele gesetzlich geschützte Tier- oder Pflanzenarten gemäß § 42 (1) 1. bzw. 2. BNatschG. Kritisiert wurde von Oppositionsparteien und Bürgern, der Auftraggeber habe nicht nach allen geschützten Arten suchen lassen, weil trotz des schwerwiegenden Eingriffs wohl unterstellt wurde, dass die Habitate der geschützten Tierarten durch den Bau nicht betroffen seien, bzw. durch künstliche Nistkästen genügend Ausgleich geschaffen werden könne. In einer Mitteilungsdrucksache¹⁸ informierte der Bezirk Altona nach den öffentlichen Diskussionen über die Inhalte des Gutachtens. Danach wurden durch das Gutachten streng geschützte Arten von besonderer artenschutzrechtlicher Bedeutung festgestellt. Weiter heißt es in der Drucksache: „Im Artenschutzfachbeitrag werden Zugriffsverbote nach § 42 BNatSchG sowie Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen formuliert, deren Inhalte in der Bauplanung bereits berücksichtigt wurden bzw. im Genehmigungsverfahren noch zu berücksichtigen sind. (...) Darüber hinaus wurden von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) hinsichtlich der Zugriffsverbote nach § 42 BNatSchG weitergehende Anforderungen gestellt.“ Sie sollten – so die Drucksache – verhindern, dass die beantragte Bebauung einen Straftatbestand nach § 42 BNatSchG darstellen würde.

Im Januar 2009 gründete sich die Bürgerinitiative ‚Rettet den Buchenhof-Wald‘ und sammelte Unterschriften für ein Bürgerbegehren. Ziel der Initiative war es, mehr Informationen zu bekommen, diesen ökologisch wertvollen Wald im Rahmen eines Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids zu sichern und die im Mai 2006 einstimmig gefassten Beschlüsse der Bezirksausschüsse umsetzen zu lassen.

Nach Rücksprache mit dem Rechtsamt des Bezirks wollte die Initiative aus formalen Gründen nicht gegen den im Raum stehenden Bauantrag vorgehen, sondern gegen die noch nicht erteilte Fällgenehmigung. Also wurde Inhalt des Bürgerbegehrens, dass der Bezirk die Fällgenehmigung nicht beschließen solle, um das vom Senat ausgewiesene Naturbiotop zu schützen.

Gleichzeitig wurden Bezirk und BVE zu Diskussionsveranstaltungen eingeladen, um die geplante Maßnahme mit den Bürgern vor Ort zu diskutieren. BVE und Bezirk lehnten die Teilnahme an einer Diskussion ab.

Im Februar 2009 bestätigte das Bezirksamt Altona, dass der Bauvorbescheid ‚keinerlei Auflagen oder Vorbehalte bezüglich der artenschutzrechtlichen Verträglichkeit des Bauvorhabens [enthalt, da] der Prüfungsumfang eines Vorbescheides ... sich [nur] am zu erwartenden Bauantrag‘ orientiere¹⁹. Durch die fehlenden Vorbehalte und artenschutzrechtlichen Auflagen sei der Bauvorbescheid daher in seiner Wirksamkeit nicht beschränkt. Ein Verstoß gegen § 42 BNatSchG liege nicht vor. ‚Eine fehlerhafte Erteilung des Bauvorbescheides liegt nicht vor; auf den BV-Beschluss vom 27. September 2007 wird verwiesen.²⁰ In diesem Beschluss heißt es nur: ‚Der Bezirksamtsleiter wird aufgefordert, den Vorbescheidsantrag Osdorfer Landstraße 372/374 gemäß § 19 (2) BezVG zu genehmigen.²¹ Der Natur- und Artenschutz war nicht Inhalt des

Beschlusses. Am 31. Januar 2009 teilte das Bezirksamt Altona mit, dass es die Unterschutzstellung des Buchenhof-Waldes durch das Landschafts- und Artenschutzprogramm aus dem Jahre 1997 nicht berücksichtigen konnte: ‚Da das Landschaftsprogramm seit 1990 nicht weiter verfolgt wurde, wurde der Baustufenplan Iserbrook [aufgestellt am 6. Juni 1938 und erneut festgestellt am 14. Januar 1955] allein zur planungsrechtlichen Beurteilung herangezogen.²²

Obwohl das notwendige Quorum für ein Bürgerbegehren schnell erreicht und nicht bekannt war, ob die Bedenken der Naturschutzbehörde abgearbeitet waren und der Bezirk eine Stellungnahme zu dem Artenschutzfachbeitrag erst am 25. Februar 2009 vorlegen konnte²³, setzte der Bezirksamtsleiter im Januar 2009 eine Frist in Gang, nach welcher der BVE innerhalb von drei Monaten ein Baurecht erhalten sollte, wenn die zuständige Verwaltung innerhalb dieses Zeitraums nicht zu einem anderen Ergebnis kommen sollte. Das Instrument der Genehmigungsfiktion wurde vom Gesetzgeber eingeführt, um Verwaltungsentscheidungen zu beschleunigen. Im vorliegenden Falle bedeutete dies, dass der Bauträger nach dem 30. März 2009 das Recht zum Bauen hatte, unabhängig davon, ob alle Erfordernisse abgeprüft waren. Diese Frist hätte durch das Bezirksamt verlängert werden können, die Mehrheitsfraktionen entschieden gegen eine Verlängerung der Frist, da der BVE kurz vor der Sitzung eine Selbstverpflichtungserklärung abgegeben hatte, wonach er die Belange des Naturschutzes nun berücksichtigen wolle.²⁴ Somit hatte der Bauträger nach dem 30. März 2009 Baurecht durch Zeitablauf (Genehmigungsfiktion), obwohl unter anderem noch gar nicht geklärt war, ob die für das Bauvorhaben notwendigen Fällgenehmigungen überhaupt erteilt werden durften.

Das Bezirksamt versuchte nun, den Stadtteil zu befrieden. Im Rahmen der Schließung einer Bücherhalle gab es einen Zuschuss von 10 000 Euro, um die Bücherausleihe in der Stadtteilschule zu ermöglichen. Es wurde – finanziell gefördert durch den Bezirk und die großen Wohnungsbau-gesellschaften – ein Stadtteilbeirat gegründet, der sich um Iserbrooker Belange kümmern sollte. Nachdem der Buchenhof-Wald bebaut ist, sind diese Fördergelder ausgelaufen.

Beim Bürgerbegehren und dem folgenden Bürgerentscheid sprach sich eine große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger dafür aus, eine Fällgenehmigung nicht zu erteilen und zudem wenigstens (dieses wurde auch einstimmig von allen Fraktionen des Bezirks getragen) den südlichen Teil, einschließlich der unter Denkmalschutz stehenden Villa, besonders zu schützen. Von den 186 074 im Bezirk Altona stimmberechtigten Einwohnern beteiligten sich 50 443 an der Abstimmung, also nicht nur Stimmberechtigte aus Iserbrook (ca. 10 000 Einwohner), sondern auch viele andere Bürgerinnen und Bürger des gesamten Bezirks, seien sie aus Rissen, Bahrenfeld oder Sternschanze.

Von den gültigen Stimmen erhielt der Verfahrensvorschlag der Initiative 88,63 % Zustimmung, nur 5661 Bürger/innen waren für die Erteilung der Fällgenehmigung. Auch bei der Stichfrage, ob die Vorlage der Bürgerinitiative oder die Vorlage des Bezirks umgesetzt werden solle, stimmten 84,53 % der Altonaer/innen der Vorlage der Initiative zu.²⁵ Das Ergebnis des Bürgerentscheides war also eindeutig. Der Buchenhof-Wald sollte nicht zerstört werden.

Nun hatten die Verantwortlichen ein Problem. Ohne die Fällung des Baumbestandes konnten die geplanten Häuser nicht gebaut werden. Andere Bauanträge, die den Wald weniger belastet hätten, hatte man bereits abgelehnt. Ersatz-

grundstücke konnten nicht gefunden werden, weil die Grundstückskosten für Bauland um ein Vielfaches über den Kosten eines Waldes liegen. Fraglich war, wie der BVE sein durch Zeitablauf erhaltenes Baurecht hätte umsetzen können, ohne die Bäume des Waldes zu fällen. Nur zwei Tage nach dem Ergebnis des Bürgerentscheids änderte der Bezirksamtsleiter seine in den Drucksachen veröffentlichte Rechtsmeinung und begründete auf fünf Seiten, dass dem BVE ein Anspruch auf die beantragte Fällgenehmigung zustehe. Dazu setzte er normale Baugenehmigungen mit fiktivem Baurecht gleich und leitete daraus ab, dass eine Verpflichtung des Bezirksamts zur Erteilung der beantragten Fällgenehmigung bestehe.²⁶

Da die Bürgerinitiative nun damit rechnen musste, dass der Buchenhof-Wald trotz entgegenstehender Formerfordernisse bebaut würde, verfasste sie eine Petition an die Europäische Gemeinschaft und darüber hinaus eine Petition an den Senat mit der Bitte, die Angelegenheit nicht vor der Erklärung der Europäischen Gemeinschaft zu evozieren. Hätte der Senat der Petition stattgegeben und mit der Evokation gewartet, wären die Fällarbeiten in die Schutzzeit der Bäume gefallen. Es wäre Zeit gewesen, die unterschiedlichen Informationslagen und Rechtsmeinungen zu diskutieren, um einen Kompromiss zu finden. Aber durch einen Zufall ging die Petition für ein paar Wochen in der Bürgerschaftskanzlei verloren, so dass der Senat evozieren konnte. Nach der Fällung der Bäume tauchte die Petition wieder auf.²⁷

Die Evokation durch den Senat

Lange war nicht klar, ob der Senat überhaupt evoziert hatte, denn er wies den Bezirk nur an, gegen dessen ursprüngliche Rechtsauffassung (s. o.) das Recht folgendermaßen auszulegen:

Wenn eine Baugenehmigung im Rahmen einer Fiktion (also ohne notwendig abschließende Prüfung) erteilt wird, reduziert sich der Ermessensspielraum bei der Erteilung der Genehmigung auf Null. Dies ist eine rechtlich sehr interessante Auslegung, insbesondere weil es genug Gerichtsentscheidungen gibt, die einer Behörde sogar bei normalen Bauverfahren das Recht einräumen, bei entsprechender Begründung eine Fällgenehmigung nicht zu erteilen. Die Bürgerinitiative legte gegen diese Rechtsauslegung Rechtsmittel vor dem Verwaltungs- und dem Oberverwaltungsgericht ein und verlor: „Zutreffend hat das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass der Senat gemäß § 42 Satz 2 BezVG i.V.m. § 1 Abs. 4 des Gesetzes über Verwaltungsbehörden ein Weisungs- und Evokationsrecht hat, aufgrund dessen er u. a. beanstandete Beschlüsse der Bezirksversammlung aufheben kann. Nach der Gesetzeslage trägt ein Bürgerentscheid die Möglichkeit einer Aufhebung durch Evokation des Senats in sich. Besteht aber der Bürgerentscheid nach der Aufhebung durch den Senat nicht mehr, fehlt es an einem subjektiven Recht der Antragsteller, aufgrund dessen sie die Aufhebung der der Beigeladenen erteilten Baumfällgenehmigung durchsetzen können.“²⁸ Kurz – der Senat darf bei Verwaltungshandeln eine Rechtsmeinung vorgeben, die vor Gericht nicht überprüft werden kann. Dass die Altonaer Bürgerinnen und Bürger sich im Rahmen des Bürgerentscheides mit großer Mehrheit gegen die Erteilung einer Fällgenehmigung ausgesprochen hatten, spielte bei der Urteilsbegründung keine Rolle. Am Tag der Senatsentscheidung wurden die Bäume unter Polizeischutz gefällt. Bevor der Senat seine Entscheidung verkündet hatte, hatte der Bezirk schon eine achtseitige Fällgenehmigung erstellt, die einen Sofortvollzug mit der Begründung vorsah, dass die Gefahr bestand, die Bür-

ger/innen könnten Rechtsmittel gegen die Fällgenehmigung einlegen. Anstatt der zuletzt in der öffentlichen Diskussion genannten 110 Fällgenehmigungen erteilte der Bezirk Altona eine Fällgenehmigung für 162 Bäume.²⁹

Die Auswirkung der Evokation

Nach der Bebauung der Hälfte des strittigen Waldareals müssen die Bürger und Bürgerinnen jetzt feststellen, dass die Versprechungen, die Grundlage für die Genehmigungsfiktion waren, nur sehr zögerlich eingelöst werden. Trotz der Beschlüsse und Verträge, trotz des eindeutigen Votums der Bürger/innen, den Belangen des Naturschutzes Rechnung zu tragen, gab es noch lange Verstöße gegen naturschutzrechtliche Bestimmungen. Auch war der restliche Wald entgegen der gemachten Zusagen nach fünf Jahren immer noch nicht baurechtlich geschützt, da das Bezirksamt nach eigenen Aussagen keine Kapazitäten für die Aufstellung eines waldschützenden Bebauungsplans hatte. Festzustellen ist, dass die Bebauung von der ursprünglich beantragten Bebauung in nicht unerheblichem Umfang abweicht und dass Hamburg gegen den Bürgerwillen ein weiteres Areal unberührter Natur aufgegeben hat.

Die Auswirkungen für die Zukunft

Materiell: Die Bürger/innen Iserbrooks gehen davon aus, dass auch der verbleibende Teil des Waldes bebaut werden wird. Die Quersubventionierung von Wohnungsbau durch die Bebauung von (preiswerten) naturschutzrechtlich gesicherten Grundstücken scheint eine gute Möglichkeit zu sein, Kosten einzusparen.

Im Rahmen der Bebauung des Buchenhof-Waldes soll in den nächsten Jahren für viele Millionen Euro eine neue Kanalisation gebaut werden, weil die alte Kanalisation an die Belastungsgrenze kommt. Jedenfalls wurden mit diesem

Argument andere Bauvorhaben in diesem Bereich eingeschränkt. Durch die zusätzlichen 66 Wohneinheiten wird es also zu hohen Sprungkosten für die Allgemeinheit kommen.

Verwaltungstechnisch: Durch die Evokation gibt es aus Bürgersicht keine eindeutigen Zuständigkeiten. Der Senat hat zwar die Zuständigkeit zur Erteilung von Bebauungsplänen an die Bezirke delegiert, kann die für zuständig erklärten Bezirke aber bis ins letzte Detail anweisen, Dinge nur im Sinne des Senats umzusetzen, ohne dass diese Anweisungen einer gerichtlichen Kontrolle, aber oft auch ohne dass diese Anweisungen der Kontrolle der Bürgerschaft unterliegen, denn auch diese wurde hier erst nach dem Vollzug informiert.³⁰

Politisch: Durch die Evokation kann ein demokratisches Vakuum entstehen, nämlich dann, wenn der Senat formal Verantwortung an den Bezirk delegiert, gleichzeitig aber Bezirke anweist, in seinem Sinne umzusetzen. Wenn die Bürgerschaft nicht über alle Anweisungen des Senats gegenüber den Bezirken informiert wird, gibt es keine Kontrolle durch die Legislative, denn die Bezirksgremien wissen, dass sie bei Senatsentscheidungen keine Mitwirkungsrechte haben.

Juristisch: Ein interessanter Aspekt ist, dass der Senat das Mittel der Evokation dazu nutzte, eine bestimmte Rechtsauslegung vorzugeben, ohne dass diese gerichtlich überprüft werden kann. Es liegt die Vermutung nahe, dass der Senat evizierte, weil bei einem Verfahren eines Bauträgers gegen den Bezirk Harburg das Verwaltungsgericht entschieden hatte, dass ein Bauvorbescheid nicht zwingend zu einem Baubescheid führen muss, wenn eine Fällgenehmigung nicht erteilt werden kann. Dass eine gegensätzliche Anweisung des Senats gegenüber dem Bezirk gerichtlich nicht überprüft werden kann, könnte gegen die im Grundgesetz vorgeschriebene Gewaltenteilung verstoßen.

Da das Verfahren Buchenhof-Wald in keiner Weise transparent war, gibt es keine Möglichkeit, eventuelle Verstöße gegen Rechtsvorschriften zu ahnden. Eine gefährliche Entwicklung für unseren Rechtsstaat, welche die Bürger und Bürgerinnen mit Besorgnis erfüllt.

Die Verwaltungen und die gewählten Vertreter der Selbstverwaltungsorgane haben sich eingerichtet. Sie haben Wege gefunden, Dinge umzusetzen, selbst wenn sie von den Bürgern und Bürgerinnen nicht gewollt sind. Das in anderen Bundesländern vorhandene Korrektiv des Bürgerbegehrens ist in Hamburg auf dem Papier zwar eingeführt, wird in der Umsetzung aber noch zu oft ausgehöhlt und ad absurdum geführt.“

So weit Philip Cramer von der Initiative „Rettet den Buchenhof-Wald“.

In Hamburg mäkelte über zehn Jahre lang kaum jemand an dem durch Volksentscheid eingeführten Gesetz über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide herum. Dazu waren die Erfolge zu sichtbar. Oft führten gerade Kompromisse zu Lösungen, mit denen heute alle zufrieden sind. Vor allem der Bezirk Wandsbek zeichnete sich oft dadurch aus, dass dort fair zwischen allen Betroffenen vermittelt wurde. Zu Irritationen kam es zuletzt vor allem durch Rechtsauslegungen, die wenig praxistauglich waren. So entschied zum Beispiel das Oberlandesgericht Hamburg erst nach einem Erfolg der Initiative gegen die geplante Bebauung der so genannten Elfenwiese in Harburg, der Bürgerentscheid sei unzulässig gewesen. Da musste nachgebessert werden, keine Frage, und das ist mittlerweile im Einvernehmen zwischen Vertreterinnen und Vertretern von Mehr Demokratie e. V. und allen Bürgerschaftsfraktionen geschehen. Das ganze Verfahren ist praktikabler geworden, ange-

fangen von der größeren Rechtssicherheit bis zum Anspruch auf Beratung durch die Verwaltung und zur teilweisen Kostenerstattung an Initiativen, die einen Bürgerentscheid gewonnen haben.

Ein Problem ließ sich dabei allerdings nicht lösen: Bürgerentscheide haben in Hamburg nur die Wirkung, die auch ein Beschluss einer Bezirksversammlung hat. Zwar beteuern alle Hamburger Parteien, sie seien für eine Stärkung der Bezirke, aber außer einigen kleineren Verbesserungen hat sich nicht viel getan. Der Senat kann noch immer Entscheidungen von Bezirksversammlungen kippen, wenngleich er dieses neuerdings begründen und ein „gesamstädtisches Interesse“ anführen muss.

Der SPD-Senat unter Olaf Scholz hat sich von Anfang an die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung auf die Fahnen geschrieben, doch gleich nach dem Regierungsstart 2011 wurden die Bezirke durch einen „Vertrag für Hamburg“ auf Linie gebracht. Die Landesregierung hält an ihrem Versprechen fest, jährlich 6000 neue Wohnungen zu bauen. Um dies wahr zu machen, wurden die Bezirke auf Leistungserfüllung verpflichtet. Wenn es Ärger mit Bürgerinitiativen gibt, soll eine Senatskommission vermitteln. Wie das im Ernstfall aussehen kann, erlebte die Initiative für den Erhalt der Matthias-Strengesiedlung in Poppenbüttel im Sommer 2012. Vorausgegangen war im Jahr 2004 ein Bürgerentscheid, den die Initiative gewonnen hatte. Acht Jahre lang gab es zwar gelegentlich Gespräche, aber der Investor zeigte sich wenig kompromissbereit und erwies sich als schlechter Verlierer. Immer wieder präsentierte er die alten oder nur geringfügig geänderten Pläne, gegen die sich rund 40 000 Bürgerinnen und Bürger des Bezirks Wandsbek ausgesprochen hatten. Und dann passierte das, was die Sprecher der Initiative folgendermaßen in einer Pressemitteilung schildern:

„Eigentlich war endlich wieder Bewegung in die Gespräche zum Erhalt der Matthias-Strengesiedlung und für den Erlass einer verlässlichen Bebauungsplanung gekommen. Bewohner der Matthias-Strengesiedlung, die Initiatoren des erfolgreichen Bürgerentscheids und Politiker der Bezirksfraktionen von SPD und GAL hatten sich darauf verständigt, eine einvernehmliche Lösung zu finden, die sowohl den Interessen der Bewohner am Erhalt ihrer Siedlung als auch dem Bedürfnis des Bezirks an der Schaffung neuen Wohnraums gerecht wird. Doch nun hat die Senatskommission mit einem Handstreich sowohl Bewohner/innen und Initiatoren als auch Bezirkspolitiker in einer Weise vor den Kopf gestoßen, die eine einvernehmliche und sachgerechte Lösung in weite Ferne rücken lässt.

Am Montag, den 6. August 2012, eröffnete Staatsrat Sachs den Initiatoren des Bürgerentscheids, dass die Senatskommission die Entscheidung getroffen habe, den Bezirk Wandsbek anzuweisen, das Bebauungsplanverfahren, das mit Bürgerentscheid aus dem Jahre 2004 gestoppt worden war, auf Grundlage des Kompromisses eines Mediationsverfahrens fortzusetzen. Eigentlich kein Grund zur Aufregung – sollte man meinen –, doch diesen Kompromiss gibt es nicht. Es gab zwar ein Mediationsverfahren zwischen den Bewohnern der Siedlung, den Initiatoren des Bürgerentscheids und der Schiffszimmerer-Genossenschaft, die die ganze Siedlung abreißen und verdichtet wieder aufbauen möchte, das Verfahren endete aber mit einem Diskussionsvorschlag der Mediatoren, der im Wesentlichen den Vorstellungen der Genossenschaft entsprach und der vor allem nicht mehr die Entscheidung der Wandsbeker Bürgerinnen und Bürger berücksichtigte, die sich für den Erhalt der Siedlung in ihrem damaligen Zustand ausgesprochen hatten. Dieser Vorschlag wurde auch auf drei ‚Bür-

gerversammlungen' besprochen und nahezu gänzlich abgelehnt. Dieser Vorschlag hatte im Übrigen auch deshalb keinen Konsens gefunden, weil die Initiatoren des Bürgerbegehrens die Wandsbeker Politiker und die Verwaltung in der Pflicht sahen, die Entscheidung der Wandsbeker umzusetzen: ‚Wir waren es irgendwann leid, uns immer nur den Vertretern der Schiffszimmerer-Genossenschaft gegenüber zu sehen, die uns ständig ihre alten Pläne vorlegten und keinerlei Bewegung auf uns zu zeigten. Wir wollten daher mit den eigentlich verantwortlichen Politikern eine Einigung erzielen und nicht mit einem Investor Zeit verschwenden, dem die städtebauliche Kritik an seinen Plänen herzlich egal war‘, sagt Stephan Papke, einer der Initiatoren. ‚Und kaum kommt nach dem Machtwechsel in Hamburg und Wandsbek endlich Bewegung in die Sache, werden wir und auch die Vertreter der Bezirksfraktionen derart vor den Kopf gestoßen.‘ Schon der Stil der Senatskommission zeugt von einer gewissen Kaltschnäuzigkeit, denn eingeladen worden waren die drei Initiatoren zu einem Gespräch; stattdessen wurde ihnen in nur 15 Minuten ‚Gesprächszeit‘ ein Ergebnis präsentiert. ‚Unsere Meinung bspw. zu den Erfolgsaussichten einer Einigung waren nicht gefragt. Wir hatten nur entgegen zu nehmen. Wir verstehen uns als diejenigen, die gegenüber Politik und Verwaltung die Entscheidung der Wandsbeker Bürgerinnen und Bürger aus dem Jahr 2004 vertreten. Was ist das für ein Demokratieverständnis, uns so abzubügeln?‘, so Dr. Jürgen Grymlas, Mitinitiator der Bürgerentscheids.

Instinktlos ist dieses Vorgehen allemal, denn damit dürfte der Widerstand gegen jegliche weitere Planung vorprogrammiert sein und es wird nahezu unmöglich sein, zu einer vertrauensvollen und sachlichen Arbeit zurück zu kehren, so lange weiter der vermeintliche Kompromiss aus

dem Mediationsverfahren als Planungsgrundlage dienen soll.“³¹

Die Stellungnahme der schockierten Initiativen-Sprecher sorgte für erhebliche Unruhe im Bezirk. Der Senat versuchte zu beschwichtigen: Das sei keine Evokation gewesen, heißt es in der Antwort auf eine Schriftliche Kleine Anfrage des Bürgerschaftsabgeordneten Olaf Duge (Grüne): „Das Bebauungsplanverfahren wird vom zuständigen Bezirksamt Wandsbek unter Beteiligung seiner Gremien und der Bürger vor Ort weitergeführt.“³² Am Ende gab es dann doch noch eine Kompromisslösung – auch wenn nicht alle damit so zufrieden sind wie die SPD-Bezirksfraktion, die auf ihrer Homepage jubelte: „Wir sind sehr froh darüber, dass wir so zügig mit der Bürgerinitiative und der Baugenossenschaft eine Einigung erzielen konnten.“ Auch die Wandsbeker Grünen sahen das Ergebnis als Erfolg an: „Unsere Fraktion hat in allen Verhandlungen sehr großen Wert darauf gelegt, den erfolgreichen Bürgerentscheid aus dem Jahr 2004 im Auge zu behalten und den Willen der Bürger nicht mit Füßen zu treten. Wir sind sehr froh, dass es nun gelungen ist, die verhärteten Fronten aufzuweichen und eine Lösung zu finden, mit der alle Beteiligten gut leben können. Das Beispiel Matthias-Strenge-Siedlung zeigt, dass es wichtig und richtig ist, sich nicht aufs hohe Ross zu schwingen und Bürgerentscheide mit dem Verweis auf geltendes Recht vom Tisch zu fegen. Auch wenn das manchmal der bequemere Weg zu sein scheint.“³³

Noch ein Beispiel aus jüngster Zeit: Für den Erhalt der Wulffschen Siedlung mit ihren 550 Wohnungen und damit gegen den Bebauungsplan Langenhorn 73 hatte sich eine Bürgerinitiative stark gemacht. Im März 2012 kassierte der Senat den erfolgreichen Bürgerentscheid und begründete die Evokation damit, dass dort noch weit mehr

Wohnungen gebaut würden. Es gab zwar eine öffentliche Plandiskussion, doch nach Auffassung der Initiative trug sie „nichts Erhellendes über die Zukunft der Siedlung“ bei. Viele Fragen der Bürger/innen blieben offen. Sie erfuhren weder, welche Struktur der neuen Siedlung geplant ist, noch was mit den Menschen geschieht, die ihre alten Wohnungen aufgeben müssen. In einer Presseerklärung vom 12. Juli 2012 zieht die Bürgerinitiative „Stoppt Langenhorn 73“ das Fazit: „Der Senat ist in der Verantwortung, sich dem Bürgerwillen zu stellen. Das ist sicher schwerer, als ihn per Evokation zu brechen. Aber mit leichter Hand über den dokumentierten Bürgerwillen hinweggehen, ist keine Lösung für die Mieter und Anwohner der Wulffschen Siedlung.“³⁴

Tatsächlich sah es danach eine Weile so aus, als könne es doch zu einem Kompromiss kommen. Es gab sogar das Versprechen, die Initiative könne den nötigen städtebaulichen Vertrag vor Abschluss einsehen. Die Gruppe erarbeitete eine Liste mit Punkten, die ihr für die Zukunft der Siedlung wichtig erschienen. Doch dann erfuhr sie im Frühjahr 2013 plötzlich, dass die Stadtentwicklungsbehörde den Vertrag mit dem Investor bereits unterzeichnet hatte. Ziemlich schwammig stand darin, die Baumaßnahmen sollten sozialverträglich gestaltet sowie einer unangemessenen Mietpreissteigerung und Verdrängung der Bestandsmieter entgegen gewirkt werden. Aber was heißt das schon? Der Investor verpflichtete sich zu nichts, es ist nicht einmal sicher, dass er tatsächlich mehr (und nicht nur die gleiche Zahl sehr viel größerer) Wohnungen baut. Die Initiative protestierte und forderte die Stadt auf, vom Vertrag zurückzutreten. Ein Behördensprecher teilte mit: „Der städtebauliche Vertrag ist nach einem längeren Gesprächsprozess mit den Beteiligten unterzeichnet worden. Auch mit den Gegnern des Bauungsplans wurden dabei mehrfach Gespräche

geführt.“ Und weiter: „Vor diesem Hintergrund sieht die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt keine Veranlassung, die Diskussion erneut zu führen.“³⁵ Noch gibt die Initiative nicht auf, stellt sich vielmehr auf langwierige Auseinandersetzungen ein – immerhin hat sie ein klares Bürgervotum im Rücken.

Hamburg braucht Wohnungen, keine Frage. Dass es Ärger mit der Nachbarschaft gibt, kann zwar nicht ausbleiben, aber man könnte Interessengegensätze besser handhaben, als dies in aller Regel geschieht. Doch dazu bräuchte es Fairness und eine redliche, frühzeitige Informationspolitik von Investoren und Verwaltung. Leider fehlt es daran allzu häufig.

Ein besonders spektakulärer Bürgerentscheid darf nicht unerwähnt bleiben: Er betrifft die Umgestaltung des Bahnhofsvorplatzes in Bergedorf. Er war der erste in Hamburg überhaupt. Mehr als zehn Jahre danach fasst Hartmut Falkenberg, einer der damaligen Initiatoren, die Ergebnisse aus seiner Sicht zusammen:

„Der Bürgerentscheid im Jahre 2000 wurde von der Bürgerinitiative ‚Bahnhofsvorplatz Bergedorf‘ (BBB) mit 60 % der Stimmen gewonnen. Der Senat in Person des damaligen Senators für Stadtentwicklung Willfried Maier (GAL) erkannte die Entscheidung der Bergedorfer Bürger/innen an und evozierte den Bürgerentscheid nicht. Die Planungen des Bezirks Bergedorf und des Investors Hochtief waren damit hinfällig.“³⁶

Es folgte eine vom Senator beauftragte modellierte ‚Teilräumliche Entwicklungsplanung‘ am Runden Tisch. Vertreten waren die politischen Parteien, Vereine und Verbände, einige nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürger und die BBB. Der Runde Tisch kam vom 12. Oktober 2000–18. Juni 2001 zu neun Sitzungen zusammen und entwickelte ein so genanntes Strukturkonzept,

dessen gemeinsam beschlossene Inhalte im wesentlichen folgende Eckpunkte umfasste:

Maximal entstehen 15 000 Quadratmeter neue Einzelhandelsverkaufsflächen, angesiedelt im Bestand der Bergedorfer Innenstadt, nicht aber an einem Ort. Auch am Bahnhof kann ein Teil der Verkaufsfläche entstehen, aber kein geschlossenes Einkaufszentrum. Nördlich der Stuhlröhre bzw. südlich der Bergedorfer Straße ist Wohnbebauung vorgesehen; sollten sich zusätzliche Flächen im Bestand nicht entwickeln lassen, sind hier Verkaufsflächen in begrenztem Umfang möglich.

Zwei Varianten für den Zentralen Omnibusbahnhof (ZOB) sind möglich, eine ebenerdig, eine in der +1-Ebene. Entscheidung durch die Baubehörde: Der ZOB soll öffentlich finanziert werden, um den Druck der Refinanzierung des ZOB durch Einzelhandelsanbieter zu umgehen. (Ursprünglich sollte Hochtief den ZOB aus seinen Einzelhandelsflächen mitfinanzieren.)

Eine östliche Umgehungsstraße ist im Verkehrskonzept zu würdigen.

Dem Strukturkonzept sollte am Runden Tisch ein Handlungskonzept folgen, das die Umsetzungschancen der Planungen des Runden Tisches überprüfen sollte. Doch nach den Bürgerschaftswahlen im September 2001, aus der CDU, FDP und Schillpartei als Regierungskoalition hervorgingen, fand der Runde Tisch zunächst nicht mehr statt. Erst ein Jahr später kam es zur letzten Sitzung, um die Bürgerbeteiligung auf einen Schlag zu beenden. Die externen Moderatoren waren schon nicht mehr eingeladen worden.

Wenig später begann die erneute Planung am Bahnhofsvorplatz mit der Beauftragung eines neuen Einzelhandelsgutachtens. Dieses ergab nun 22 000 Quadratmeter zusätzliche Einzelhandelsverkaufsflächen im Bergedorfer Zentrum. Davon sollten 16 300 Quadratmeter am Bahnhof

entstehen, 6000 an anderer Stelle. Die Ergebnisse des Runden Tisches wurden nicht zu Rate gezogen, obwohl auch die Parteien der Bezirksversammlung Bergedorf diesen Ergebnissen zugestimmt hatten. Auch der Bürgerentscheid wurde als abgearbeitet betrachtet, die Bürgerinitiative in keiner Weise mehr beteiligt. Die BBB hatte allerdings auch nicht mehr die Kraft, erneut ihre Beteiligung einzufordern oder gegen die neuen Planungen anzugehen.

Heute ist die Bebauung des Bahnhofsvorplatzes in Bergedorf abgeschlossen. Mit der Erweiterung der Einzelhandelsflächen wurde der Investor Fundus beauftragt, dem schon das alte City-Center-Bergedorf (CCB) aus den siebziger Jahren gehörte. Als Erweiterung des CCB wurden am Bahnhofsvorplatz etwa 8000 Quadratmeter zusätzliche Verkaufsflächen ausgewiesen, zusammen mit dem alten CCB entstand so ein geschlossenes Einkaufszentrum von etwa 15 000 Quadratmetern. Erweitert wird es durch ein Fachmarktzentrum gegenüber, südlich der Bergedorfer Straße, mit weiteren 10 000 Quadratmetern. Durch einen neuen Fußgängertunnel unter der Bergedorfer Straße sind die beiden Einkaufszentren miteinander verbunden. Etwa 1000 Auto-Stellplätze sind direkt angebunden.

Der neue öffentlich finanzierte ZOB befindet sich in der +1-Ebene. Der alte Bergedorfer Bahnhof, der architektonisch den eigenständigen Charakter der Stadt Bergedorf betonte, wurde dafür abgerissen und durch eine gesichtslose Funktionshalle mit Geschäftsbereich abgelöst. Über Rampen gelangen nun die Busse auf den ZOB, eine Rampe führt aus dem Innenstadtbereich von der Alten Holstenstraße hinauf. Die ursprünglich für den ZOB geplanten Kosten von ca. 20 Millionen Euro verdoppelten sich auf 40 Millionen.

Diese Bebauung widerspricht den Beschlüssen des Runden Tisches und der Intention des Bür-

gerentscheids. Die neuen Einzelhandelsflächen sind ausschließlich am Bahnhof, etwas abseits des alten Stadtzentrums, angesiedelt worden, und es ist ein geschlossenes Einkaufszentrum entstanden. Das Fachmarktzentrum südlich der Bergedorfer Straße verstärkt den Subzentrumscharakter der neuen Einzelhandelsflächen noch. Der überall verfolgte Plan der Shopping-Center, für die eigenen Geschäfte ein Alleinstellungsmerkmal etwas abseits der gewachsenen Einkaufszonen zu erreichen, scheint dem neuen CCB gelungen zu sein. Die ‚Glaubensfrage‘ besteht darin, ob das neue Einkaufszentrum mit seinen attraktiven Filialen und Marken den Einkaufsstandort insgesamt stärkt, wie es die Bergedorfer Politik und Verwaltung in der Auseinandersetzung sehen wollten, oder ob das Einkaufszentrum große Teile der Kundenströme für sich gewinnen kann, die dort parken und alles bekommen können, ohne sich in die Fußgängerzone bewegen zu müssen.

Die Frage ist noch offen. Aber die Fußgängerzonen in Bergedorf und Lohbrügge mit zwei BIBs (Business Improvement Districts) haben begonnen, sich gegen die Konkurrenz zu behaupten. Mit den Beiträgen der Grundeigentümer finanzieren die BIBs Maßnahmen wie Leerstandsmanagement, gemeinsame Öffnungszeiten und Sauberkeit. Von Vorteil für die gewachsene Einkaufszone Sachsentor ist auch die Neueröffnung des ehemaligen Penndorf-Hauses, einige wichtige Filialen wie H&M sind dort eingezogen. In Lohbrügge hat Marktkauf in Reaktion auf das Fachmarktzentrum sein Geschäft komplett renoviert und den Technik-Fachmarkt vergrößert. Die öffentliche Hand hat mit neuer Pflasterung und Möblierung in das Sachsentor investiert, die Lohbrügger Fußgängerzone soll folgen.

Was also hat die Bürgerinitiative erreicht und wie steht es um die Bürgerbeteiligung? Die Bürgerini-

tiative konnte das noch größere Center des Investors Hochtief verhindern und sie gab den Anstoß dafür, dass der ZOB öffentlich finanziert wurde. Was wäre wohl passiert, wenn Hochtief die letztlich 40 Millionen für den ZOB nicht hätte refinanzieren können? Außerdem hätte sich vermutlich das kleine CCB aus den siebziger Jahren nicht gegen das Hochtief-Center behaupten können, was vermutlich zu Leerstand am Serrahn, Bergedorfs Wasserseite, geführt hätte. Kulturell bedeutend ist auch, dass es zum ersten Mal in der Geschichte der Hansestadt zu einem Bürgerentscheid und einer moderierten und von professioneller Planung begleiteten Bürgerbeteiligung kam.

Von großen Teilen der Politik und Verwaltung wurde der Bürgerentscheid allerdings als Betriebsunfall angesehen, die Bürgerinitiative wurde als Verhinderer der Zukunft Bergedorfs dargestellt und angefeindet. Die neuen Planungen wurden im alten Stil ohne Bürgerbeteiligung durchgeführt – abgesehen von einer Info-Veranstaltung zu einem Zeitpunkt, als die wesentlichen Entscheidungen bereits getroffen waren. Bürgerbegehren und -entscheide können ein Mittel sein, Fehlentscheidungen von Politik und Verwaltung aufzuschieben, manchmal auch zu verhindern. Sie weisen genauso wie Volksentscheide auf die Reformbedürftigkeit der repräsentativen Demokratie hin.“

Nach den Erfahrungen von Hartmut Falkenberg und anderen Vertreter/innen von Bürgerinitiativen, die zwar erfolgreich waren, aber ihr Ziel letztlich doch nicht erreichten, stellt sich die Frage: Lohnt es sich in Hamburg überhaupt, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchzuführen, wenn am Ende doch der Bürgerwille nicht wirklich zählt? Wenn undurchsichtige Verwaltungsakte und unklare Zuständigkeiten nach zähem Hin und Her doch höchstens zu Ergebnis-

sen führen, mit denen niemand wirklich zufrieden sein kann?

Man könnte nun sagen: Dann schaffen wir eben Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hamburg wieder ab. Doch so schlicht geht das heute nicht mehr. Die Menschen schlucken nicht mehr einfach, was ihnen vorgesetzt wird. Sie wollen mitreden, mitentscheiden – zu Recht, denn schließlich geht es gerade auf kommunaler Ebene um ihr unmittelbares Umfeld. Manches Mal genügt ja tatsächlich die Drohung, einen Bürgerentscheid herbeizuführen, um Lokalpolitiker zum Einlenken zu bewegen. Allerdings ist dies bisher eher bei kleineren Vorhaben gelungen, etwa der geplanten Schließung eines Kundendienstzentrums oder einer Polizeiwache. Bei Großprojekten, bei denen finanzstarke Investoren eine maßgebliche Rolle spielen, ist das anders. Sie würden mit ihren Bauvorhaben und Wohnungsbauprogrammen auf sehr viel größere Akzeptanz stoßen, wenn sie es sich angewöhnen könnten, frühzeitig auf die Anwohner und Anwohnerinnen zuzugehen. Es gibt in Hamburg einige hervorragende Beispiele dafür, wie das gelingen kann. Die massive Erweiterung des Messegeländes mitten in der Stadt ging geradezu geräuschlos über die Bühne – trotz der Nähe des nicht eben konfliktscheuen Karlinenviertels. Die Gestaltung des Bahnhofsvorplatzes in Blankenese wurde im Einvernehmen mit Bürgervertretungen möglich, und auch bei der Bebauung rund um die Hauptkirche St. Katharinen kam es am Ende zu einem Kompromiss – und sogar mehr Wohnraum als ursprünglich geplant. In diesen drei Fällen gelang die Einigung, weil alle Beteiligten sich mit Respekt und auf gleicher Augenhöhe ernsthaft um bestmögliche Lösungen bemühten. Und sich an die Ergebnisse hielten! Wer aber Projekte mit Machtgehebe und Hauruck-Gestus durchdrücken will, darf sich hinterher nicht wundern, wenn es zu langwierigen, oft auch juristischen Auseinandersetzungen kommt.

Auf lange Sicht wird wohl nur eine Änderung von Artikel 4 der Hamburgischen Verfassung zu vernünftigen Verhältnissen und klaren Zuständigkeiten führen können. Wären die Bezirke tatsächlich Kommunen mit Planungshoheit und eigenem Haushaltsrecht, könnten sie sich gezielter um regionale Herausforderungen, Möglichkeiten und Besonderheiten kümmern. Sie könnten dafür eigene lokale Steuereinnahmen verwenden. Sie könnten – wie Ahrensburg! – eigenständige Kommunalpolitik machen und den Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl geben, tatsächlich für sie da zu sein. Manches Bürgerbegehren würde sich dadurch von selbst erübrigen. Ein echter Wettbewerb der Bezirke um die besten Konzepte, die zukunftsfähigsten Projekte würde die Attraktivität der Stadt nicht schwächen, sondern stärken. Für ein Ende der „Einheitsgemeinde“, für eine deutliche Trennung von staatlichen und kommunalen Aufgaben wären vermutlich sogar Investoren dankbar, denn alles zentral regeln zu wollen, überfordert schon heute die Verwaltung der Millionenstadt. Eine Strukturreform (und das heißt: eine Verfassungsänderung) wird immer dringender – vielleicht nicht gleich heute, aber ganz sicher lieber morgen als übermorgen.

ANMERKUNGEN

- 1 Günther Beckstein: Rede vom 5.10.2005 anlässlich der Jubiläumsveranstaltung „10 Jahre Bürgerentscheid in Bayern“, Archiv der Autorin.
- 2 www.nordnetz-hamburg.de
- 3 www.nordnetz-hamburg.de
- 4 Torsten Flomm: Die Politik droht sich im Energienetz zu verheddern, in: Hamburger Grundeigentum, Hamburg, 09/13.
- 5 Frank Rehmet und Volker Mittendorf: Erster Bürgerbegehrensbericht 1956 bis 2007, hrsg. von Mehr Demokratie e. V. in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie der Universität Marburg, 10.2.2008.
- 6 Beckstein, a. a. O.
- 7 Vgl. Bürgerbegehrensbericht 2012, hrsg. von Mehr Demokratie e. V. in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Universitäten Marburg und Wuppertal.

- 8 Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/5492.
- 9 Susanne Socher, newsletter@wegweiser-buergergesellschaft. de
- 10 Socher, a.a.O.
- 11 Bezirksversammlung Altona, Ausschuss für Grün, Naturschutz, und Sport: Protokoll über die XVII/19. Sitzung des Ausschusses für Grün, Naturschutz und Sport am 16.5.2006 v. 30.5.2006.
- 12 Bezirksversammlung Altona, Planungsausschuss, Niederschrift über die XVII/Nr. 44. Sitzung des Planungsausschusses a. 17.5.2006 v. 18.5.2006.
- 13 Bezirksversammlung Altona, Drucksache (Drs.) XVIII-M168 v. 26.2.2009.
- 14 Bezirksversammlung Altona, Drs. XVII-645GC v. 29.11.2007.
- 15 Bezirksversammlung Altona, Drs. XVIII-M010 v. 27.3.2008.
- 16 Bezirksversammlung Altona, Drs. XVIII-M086 v. 25.9.2008.
- 17 Bezirksversammlung Altona, Drs. XVIII-M168 v. 26.2.2009.
- 18 Bezirksversammlung Altona, Drs. XVIII-M168 v. 26.2.2009.
- 19 Bezirksversammlung Altona, Drs. XVIII-A077 v. 26.2.2009.
- 20 Bezirksversammlung Altona, Drs. XVIII-A077 v. 26.2.2009.
- 21 Bezirksversammlung Altona, Drs. XVII-606CG v. 27.9.2007.
- 22 Bezirksversammlung Altona, Drs. XVII-A073 v. 31.1.2008.
- 23 Bezirksversammlung Altona, Drs. XVIII-M168 v. 26.2.2009.
- 24 Selbstverpflichtungserklärung zum Bauantrag BZ A/WBZ/04176/2008 des BVE v. 25.3.2009.
- 25 Bezirksversammlung Altona, Mitteilungsdrucksache XVIII-1465 v. 3.11.2009.
- 26 Beanstandung des Bürgerentscheides durch den Bezirksamtsleiter v. 11.11.2009.
- 27 Vgl. die in diesem Zusammenhang gestellten Anfragen an den Senat: Drs. 19/4172, 19/5124, 19/5379, 19/5432, 19/6016, 19/6221.
- 28 Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht; 5 Bs 35/10 ./ 7 E 302/10.
- 29 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 19/5379 19. Wahlperiode Datum 23.2.10; Antwort zu Frage 17.
- 30 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 19/5432.
- 31 Initiative zum Erhalt der Matthias-Strenge-Siedlung, Presseerklärung v. 9.8.2012, www.spdfraktion-wandsbek.de
- 32 Senatsdrucksache 20/4870 vom 14.8.2012.
- 33 Gemeinsame Presseerklärung der Wandsbeker Bezirksfraktionen von SPD und Grünen, www.spdfraktion-wandsbek.de
- 34 Bürgerinitiative „Stoppt Langenhorn 73“, Presseerklärung vom 12.7.2012, www.langenhorn73.de
- 35 Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt am 30.5.2013, www.langenhorn73.de/uebersicht,unterlagen
- 36 Siehe dazu: Hans Peter Bull (Hrsg.): Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg, Landeszentrale für politische Bildung Hamburg, S. 129–141.



ANDERE UND ERGÄNZENDE BETEILIGUNGSFORMEN



Übersicht

Die repräsentative Ausgestaltung unseres Gemeinwesens enthält nicht nur direktdemokratische Instrumente. Als parallele, ergänzende, eigenständige und informelle Beteiligungsformen haben sich Mitwirkungsverfahren entwickelt bzw. sind rechtlich vorgeschrieben, die bei der breiten Erwartung an die Transparenz von Entwicklungen und Entscheidungen eine praktische und psychologische Bedeutung gewonnen haben.

FORMELLE BETEILIGUNG

Diese verfasste Bürgerbeteiligung legt das Baugesetzbuch für Bauleitverfahren fest. Die Beteiligung beschränkte sich in der Vergangenheit häufig auf eine öffentliche Bekanntmachung, eine reglementierte Bürgerversammlung und die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Öffentlichen Auslegung. Mittlerweile werden hierzu – insbesondere vor und nach dem Aufstellungsbeschluss – ergänzend informelle Formate eingesetzt, die mit neuen Instrumenten und Methoden in einem frühen Stadium Bürgerbeteiligung einbinden.

§ 3 BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT

(1) Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1. Von der Unterrichtung und Erörterung kann abgesehen werden, wenn

1. ein Bebauungsplan aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plangebiet und die Nachbargebiete nicht oder nur unwesentlich auswirkt oder
2. die Unterrichtung und Erörterung bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt sind.

An die Unterrichtung und Erörterung schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch an, wenn die Erörterung zu einer Änderung der Planung führt.

(2) Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können, dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können und, bei Aufstellung eines Bebauungsplans, dass ein Antrag nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung unzulässig ist, wenn mit ihm nur Einwendungen geltend gemacht werden, die vom Antragsteller im Rahmen der Auslegung nicht oder verspätet geltend gemacht wurden, aber hätten geltend gemacht werden können. Die nach § 4 Abs. 2 Beteiligten sollen von der Auslegung benachrichtigt werden. Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird; die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der

Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekannt zu machen. Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Abs. 2 sind die nicht berücksichtigten Stellungnahmen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.

INFORMELLE BETEILIGUNG

Informelle Beteiligungen sind Ausdruck einer gelebten Beteiligungskultur, die mit ihren entwickelten, sich wandelnden und neu entstehenden Methoden ein Instrumentarium von Teilnahme, Information, Mitwirkung und bis hin zur Mitbestimmung haben entstehen lassen.

Die am häufigsten eingesetzten Instrumente sind

Die **ZUKUNFTSKONFERENZ** ist ein zwei- bis dreitägiges schematisch ablaufendes Verfahren für eine Gruppe von im Idealfall 64 Personen aus möglichst unterschiedlichen Bereichen. Sie ist primär geeignet für die erste Ideenfindung und für die Konzeptionsphase.

Die **PLANUNGSZELLE** ist ein Beteiligungsverfahren zur Lösung lokaler oder regionaler planerischer Probleme durch Erstellung eines Bürgergutachtens. Die maximal 25 bis 30 ausgewählten Bürger sollten nicht in problemrelevanten Interessengruppen organisiert sein.

Bei einem **WORLD CAFE** tauschen die Teilnehmer ihre Meinungen und Ideen in einer entspannten Kaffeehausatmosphäre zu einem vorgegebenen Thema miteinander aus. Ein solcher Dialog zwischen unterschiedlichen Interessengruppen unterstützt die Senkung des Konfliktpotenzials.

Die **SZENARIOTECHNIK** dient der Untersuchung möglicher zukünftiger Entwicklungen gesellschaftliche Fragestellungen, bei denen alternative Zukunftsbilder entwickelt und durchgespielt werden.

Die **OPEN-SPACE-KONFERENZ** ist eine Großgruppenmethode, bei der möglichst viele Personen motiviert werden, gemeinsame Lösungen für ein komplexes Problem zu entwickeln. Sie beginnt mit einem Plenum, in dem das Leitthema der Konferenz und die Regeln bekannt gegeben werden.

PLANNING FOR REAL ist ein Planungsverfahren zur Verbesserung der Lebensverhältnisse vor Ort, z. B. in Stadtteilen, an Plätzen oder in Parks. Es eignet sich besonders für inhaltlich und lokal begrenzte Teilplanungen und -realisierungen.

Ein **ONLINE-DIALOG** ist eine Bürgerbefragung und -diskussion, die auf einer Diskussionsplattform im Internet organisiert und moderiert wird. Sie ermöglicht den zeitlich und örtlich unabhängigen Austausch von Meinungen und Ideen.

Der **RUNDE TISCH** ist eine besondere Organisationsform einer Konferenz, bei der Vertreter unterschiedlicher Interessengruppen einen von allen Seiten anerkannten Kompromiss über einen kontroversen Sachverhalt erzielen wollen.

In einer **ZUKUNFTSWERKSTATT** entwickeln kleine oder mittelgroße Gruppen innerhalb von zwei bis drei Tagen kreative Lösungen gesellschaftlicher Problem. Sie wird häufig als Beteiligungsinstrument in der Stadtplanung eingesetzt – auch in der abgewandelten Form einer Planungswerkstatt.

Die **MEDIATION** ist ein strukturiertes Verfahren zur konstruktiven Lösung eines Konfliktes mit Unterstützung durch eine allparteiliche dritte Person. Die freiwillige Teilnahme der am Konflikt Beteiligten und ihre Selbstverpflichtung auf die im gegenseitigen Einvernehmen erzielten Lösungen sind Merkmale dieses Verfahrens.

Bei einer **AKTIVIERENDEN BEFRAGUNG** werden die Bürger nicht nur nach ihren Meinungen und Einstellungen zu einem sie betreffenden Vorhaben befragt, sondern auch dazu ermutigt, aktiv für ihre Interessen einzutreten und beim Projekt mitzuwirken.

Bei einer **ANWALTSPLANUNG** werden den betroffenen Bürgern Fachleute zur Seite gestellt, um sie zu beraten und in den kommunalen Gremien zu vertreten.

Die **AGENDAKONFERENZ** dient betroffenen Bürgern, Interessengruppen und Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung zur Lösung eines planerischen Problems durch Bestandsaufnahme, Bewertung, Entwicklung zukünftiger Ziele und Ausarbeitung von Aktionsplänen.

Der **BÜRGERBEIRAT** wird zur Regelung und zur demokratischen Ausgestaltung gemeinschaftlich zu regelnder Sachverhalte von der Kommune initiiert und im Projektverlauf konsultiert.

Der **WETTBEWERBLICHE DIALOG** ist ein modernes Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge mit starken partizipatorischen Elementen noch vor Eintritt in die Detailplanung. In der Dialogphase des Ausschreibungsverfahrens werden von den Bietern Lösungsvorschläge präsentiert, die noch veränderbar sind.

Ein **BÜRGERPANEL** ist eine über drei bis vier Jahre regelmäßig mehrmals im Jahr stattfindende repräsentative Befragung einer Gruppe von 500 bis 1000 Bürgern zu kommunalen Fragen. In Deutschland wurde dieses Verfahren bisher nicht eingesetzt. Wenig verbreitet sind u. a. **BRAIN-STORMING/BRAINWALKING** (schnelle Generierung neuer Ideen), **COMMUNITY ORGANIZING** (Kultur der Selbstbestimmung bei Menschen unterschiedlicher Herkunft), **CHARETTEVERFAHREN** (dreistufiges Festlegen von Handlungsschritten vor Ort) und **FISH BOWL** (dynamische Podiumsdiskussion fokussierter Fragestellungen).

Diese Auflistung ist auszugsweise der Publikation „Bürgerbeteiligung in der Projektentwicklung“, herausgegeben vom ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e. V., Köln 2013, entnommen und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sie mag aber einen Überblick geben über den Stellenwert, die vielfältigen Möglichkeiten und die damit verbundenen großen Chancen einer Bürgerbeteiligung. Dabei ist für alle Beteiligten entscheidend die frühzeitige, umfassende und jeweils passende Wahl eines oder mehrerer Instrumente.

Zivilgesellschaft und indirekte Bürgerbeteiligung

Neue Ansätze im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) Hamburg

Internationale Bauausstellungen (IBA) sind ein strahlendes Ereignis der deutschen Baukultur. Seit 1901 werden sie in unregelmäßigen Abständen durchgeführt; 2013 fand die erste in Hamburg statt. Anders als Architekturbiennalen oder Bau-messen ist ihr Ziel nicht primär ein temporärer Event, sondern die nachhaltige Umgestaltung eines Ortes oder gar einer ganzen Region. Die Besonderheit des Formates IBA spiegelt sich in drei Aspekten: dem Ort, den Themen und den Verfahren.

Der Ort gebiert die Themen; bei der Hamburger IBA standen die Elbinseln mit ihren besonderen sozialen, ökologischen und städtebaulichen Problemen im Fokus.

Die Themen selbst müssen von internationaler Bedeutung sein, um die Ausstellung über ihre Grenzen hinaus wirken zu lassen. Jede IBA widmet sich neuen und aktuellen Fragestellungen der Stadtentwicklung und der Baukultur. Keine IBA ist wie die andere. Mit den Hamburger Elbinseln als so genanntem Demonstrationsgebiet stellen sich gleich drei große Themen der heutigen Stadtentwicklung. Da ist zunächst die Tatsache, dass die Stadtteile Wilhelmsburg und die Veddel

durch die große Flut von 1962, aber auch durch den Strukturwandel des Hafens, in den letzten Jahrzehnten sozial vom übrigen Hamburg abgehängt wurden. Soziale Segregation ist heute ein großes Problem der Metropolentwicklung weltweit und damit ein wesentliches Thema für eine IBA. Im IBA-Leitbild „Kosmopolis“¹ zeigt die IBA Hamburg, wie soziale und kulturelle Inklusion auf Quartiersebene aussehen kann. Mit einem Dutzend von Bildungs- und Kulturprojekten, mehreren kultursensiblen sozialen und gewerblichen Einrichtungen, innovativen Wohnungsneubauten und -modernisierungen werden sozial und kulturell integrative Ansätze der Quartiersentwicklung vorgestellt, die ein besonderes Augenmerk auf soziale Vielfalt und die Vermeidung von Verdrängungsprozessen (Gentrifizierung) legen. „Wohnen heißt bleiben“ und „Aufwerten ohne zu verdrängen“ sind die zentralen Motti des Leitthemas „Kosmopolis“. Es versteht sich von selbst, dass diese beiden Ziele, nämlich Erhaltung der Sozialstruktur und Aufwertung, sich nicht automatisch erklären und bei manchen Bewohnerinnen und Bewohnern Ängste hervorrufen können². Dies stellt besondere

Uli Hellweg, geb. 1948 in Dortmund. Architektur- und Städtebaustudium an der RWTH Aachen. Nach Tätigkeiten als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin und Stadtplaner der Stadt Gelsenkirchen koordinierte er von 1980–1987 Projekte der Internationalen Bauausstellung Berlin GmbH (IBA 84/87). Von 1987–1992 koordinierte Hellweg die Stadterneuerungsaktivitäten der S.T.E.R.N. GmbH in Berlin Moabit. Von 1992–1996 war er Dezernent für Planen und Bauen der Stadt Kassel. Es folgten eine Reihe von Geschäftsführertätigkeiten für Entwicklungsträger im In- und Ausland. Seit September 2006 ist Hellweg Geschäftsführer der IBA Hamburg GmbH.

Anforderungen an die Bürgerbeteiligung, auf die noch einzugehen sein wird.

Auch das zweite große Leitthema der Hamburger IBA ist von hoher Aktualität: „Stadt im Klimawandel“³. Keine Internationale Bauausstellung kommt heute an dem Problem vorbei, dass die Städte nicht nur die hauptsächlichen Verursacher des Klimawandels sind, sondern auch deren Hauptopfer. Kaum ein Ort würde sich für innovative Demonstrationsprojekte des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und speziell der CO²-Vermeidung besser eignen als die Hamburger Elbinseln, die seit Jahrhunderten mit der Bedrohung durch Strom und See leben müssen. Mit dem „Energieatlas Erneuerbares Wilhelmsburg“⁴ hat die IBA Hamburg ein international beachtetes Konzept für den energetischen Stadtumbau vorgestellt und in Teilen bereits realisiert. Die Neuerungen beruhen im wesentlichen auf der Nutzung dezentraler lokaler Energieressourcen und der Verbesserung der Energieeffizienz der Gebäude.

Das dritte und letzte Leitthema der IBA Hamburg, das wir „Metrozonen“⁵ nennen, setzt sich mit der besonderen städtebaulichen Situation der Hamburger Elbinseln und des Harburger Binnenhafens auseinander. Große Verkehrsstrassen durchschneiden Wilhelmsburg, die Veddel und den Harburger Binnenhafen. Überall ist die räumliche Nähe von Wohnen und Arbeiten, Industrie und Landschaft, Hafen und Quartier unmittelbar

erfahrbar. Im IBA-Leitbild „Metrozonen“ geht es darum, die Ideologie des traditionellen Gegeneinanders der Nutzungen zu durchbrechen und das Entweder-Oder des klassischen modernen Städtebaus in ein Sowohl-Als-Auch der urbanen Nutzungen zu verwandeln. Auf der Schlossinsel in Harburg und in Wilhelmsburg wurden Projekte realisiert, die ungewohnte Nutzungen wie Hafen und Wohnen, Industrie und Wohnen miteinander vereinbaren. Dabei geht es nicht nur um Wohnen in gewerblicher Umgebung, sondern um eine neue Kultur der Mischung, in der auch Handwerk und Produktion ihren Platz haben, denn nur aus funktionaler Mischung entsteht auch soziale.

Der dritte Aspekt schließlich, der eine IBA ausmacht, sind, wie gesagt, die innovativen Verfahren. Sie sind schon deswegen erforderlich, da eine IBA immer eine zeitlich befristete Veranstaltung ist, die man mit einem Business as usual nicht zum Erfolg führen kann. Das feste Enddatum – in Hamburg das Jahr 2013 – bedingt besondere Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren, die Verwaltung und politisch Verantwortliche zu schnellen Entscheidungsprozessen zwingen. Im Rahmen der IBA Hamburg wurden z. B. Behörden übergreifende Abstimmungs- und Lenkungsgruppen geschaffen, die den Marsch durch die Institutionen deutlich erleichtert und verkürzt haben. Mit der „IBA-Konvention“ aus dem Jahr 2007 wurde ein „Stadtvertrag“, eine Art freiwillige Selbstver-

pflichtung, mit mehr als 130 maßgeblichen Institutionen, Organisationen und Gesellschaften in Hamburg geschlossen, der die Grundlage für eine dauerhafte Kooperation zwischen der IBA und lokalen Akteuren der Zivilgesellschaft schuf. Die vielleicht wichtigste Verfahrensinnovation betraf die Formate zur Beteiligung der Bürger/innen vor Ort, denn der Stadtumbau findet nicht auf der Grünen Wiese oder im Brown Field statt, sondern in einem lebendigen Stadtteil mit heterogenen Interessensstrukturen und vielfältigen Stakeholdern. Gerade der Anspruch, „Metrozonen“ zu entwickeln, d. h. funktional, sozial und kulturell gemischte Gebiete aufzubauen, erfordert neue Formen der Partizipation und des Interessenausgleiches. Mit mehr als einem Dutzend unterschiedlicher Beteiligungsformate ist es gelungen, sehr unterschiedliche Akteursgruppen und Beteiligte anzusprechen und – zumindest teilweise – in die Planung und z. T. auch die Realisierung einzubinden. So unterschiedlich die Prozesse auch waren, so sehr basierten sie dennoch auf einigen zentralen und grundlegenden Prinzipien des zivilgesellschaftlichen Umgangs miteinander⁶, die nicht nur für eine IBA, sondern die Zukunft des Stadtumbaus und der Innenentwicklung unserer Städte überhaupt wichtig sein können.

PRINZIPIEN DER PARTIZIPATION IM RAHMEN DER IBA HAMBURG

Stadtentwicklung und insbesondere der Stadtumbau hat mit ganz unterschiedlichen Menschen, Kulturen und Geschichten zu tun. Standardisierte und förmliche Beteiligungsformate stoßen sehr schnell an ihre Grenzen. Im Rahmen der IBA Hamburg wurden daher neue Beteiligungsmöglichkeiten erprobt, die gezielt auf die Bedürfnisse und Lebensgewohnheiten einer diversifizierten Stadtgesellschaft eingehen. Dabei lassen sich ei-

nige grundlegende Prinzipien für die verschiedenen Formen von Bürgerbeteiligung im Stadtumbau benennen:

– DELIBERATIVE STATT INFORMATIVE BETEILIGUNG

Planungs- und Beteiligungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland sind gewöhnlich eher informativ als diskursiv, d. h. an bestimmten Stellen des Verfahrens werden die Bürgerinnen und Bürger „informiert“ und „gehört“. Die eingereichten „Bedenken und Anregungen“ werden „abgewogen“ und das Publikum über die Ergebnisse informiert. Dieses Modell ist nicht erst seit Stuttgart 21 in der Krise. Im Gegensatz zu dieser linearen Form der Bürgerbeteiligung setzen deliberative Verfahren auf Diskurs und Reflexivität. Beteiligung ist hier keine Einweg-Veranstaltung, sondern ein begleitender diskursiver Prozess. Offene Workshops oder Planungswerkstätten sind in der Initialphase geeignete Foren einer dialogischen Projektentwicklung. Im Lauf der Planung und Umsetzung müssen neue Kommunikationsformate dazukommen, die Raum lassen für Planungsanpassungen und -fortschreibungen, wenn sich die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen geändert haben.

Im Rahmen der IBA Hamburg wurden die Projekte bereits in der Konzeptphase entweder in Bürgerworkshops gemeinsam entwickelt, oder, wenn die Projekte von Dritter Seite (Investoren, Baugemeinschaften, Bürgerinitiativen) bereits mehr oder weniger ausgearbeitet an die IBA herangetragen wurden, in Bürger- und Betroffenenversammlungen ausführlich erörtert. Erst dann begann die formelle Planung. Alle Projekte wurden zudem einem vierundzwanzigköpfigen Beteiligungsgremium zur Beratung und Stellungnahme vorgelegt. In dieses Gremium wurden interessierte Bürger/innen für zwei Jahre von den örtlichen parlamentarischen Gremien berufen, ohne dass die Politiker/in-

nen selbst Sitz und Stimme im Bürgerbeteiligungsgremium besaßen. Die Beschlüsse des Gremiums hatten konsultativen Charakter, nicht nur für IBA und Internationale Gartenschau (igs Hamburg 2013), sondern auch für die parlamentarischen Gremien auf allen Ebenen. In der Praxis des siebenjährigen IBA-Prozesses wurden den Empfehlungen des Gremiums regelmäßig gefolgt.

– ERTÜCHTIGUNG STATT BEVORMUNDUNG

Zwei grundlegende Kritiken an der bisherigen formellen Bürgerbeteiligung beziehen sich zum einen auf den Zeitpunkt, der meistens als zu spät empfunden wird, und zum anderen auf die Rolle der Planer/innen und Fachleute, deren verbale Übermacht (Stichwort Fachchinesisch!) nicht selten Bürgerinnen und Bürger frustriert. Im Rahmen der IBA Hamburg wurde der Versuch unternommen, die Bürgerinnen und Bürger für den Fachdialog zu ertüchtigen. Eine zentrale Rolle spielten dabei die so genannten IBA Labore. Ursprünglich gedacht als offene Fachveranstaltungen für professionelle IBA-Akteure, zeigte sich sehr schnell, dass die örtlichen Bürgerorganisationen und Aktivisten/innen sich engagiert und sachkundig einbrachten und so wesentlich zur Erarbeitung der inhaltlichen Grundlagen und Strategien der IBA beitrugen. Ob Verkehrs- und Logistikprobleme im IBA Leitbild „Metrozonen“ diskutiert wurden oder Hochwasser- oder Umweltfragen im Leitthema „Stadt im Klimawandel“ oder innovative Bildungsstrategien im Themenfeld „Kosmopolis“, immer erwiesen sich die Bewohner/innen und Initiativen vor Ort als kompetente, sachlich engagierte und sachverständige Experten des Alltags. Das Empowerment durch die IBA Labore war ein wechselseitiges, in dem Fachleute und Anwohnende von einander lernten. So wuchs von Anfang an ein gemeinsames Verständnis der Konzepte und Pro-

jekte, und es gab während des Prozesses der Realisierung nur selten eine böse Überraschung.

– OFFENE UND TRANSPARENTE VERFAHREN

Der konzeptionelle Grundkonsens zum Warum eines Projektes ist die Grundlage jeder erfolgreichen Projektentwicklung. Genau hieran mangelt es in vielen förmlichen Verfahren der Bürgerbeteiligung, die nicht bei den Voraussetzungen, sondern bei der Umsetzung des Projektes einsetzen. Nicht das Ob, Warum und Wofür wird thematisiert, sondern lediglich das Wie. Insbesondere räumliche Fachplanungen wie die Verkehrsplanung oder auch energiepolitische Projekte erklären selten ihre Voraussetzungen und Annahmen, sondern werden aus einer immanenten, nicht weiter hinterfragten Sachrationalität heraus als bedingungslos notwendig erachtet. Strategische Fragen stehen fast nie zur Diskussion, wie man z. B. in der Energiedebatte seit Jahren anschaulich erfährt. Offenheit und Transparenz sind so kaum zu gewinnen, da sich die Bürger/innen vor vollendete Tatsachen gestellt fühlen. Um das Dilemma der grundsätzlichen Legitimität von Projekten zu klären, sind Volksabstimmungen, wie sie in der Schweiz traditionell durchgeführt werden, ein möglicher Lösungsweg. Auch bei uns nehmen Formen der direkten Demokratie eine immer größere Bedeutung in der kommunalen Politik ein. Allerdings stellen sich auch dabei die in der abschließenden Bemerkung zu diesem Artikel aufgeworfenen Fragen der Beteiligung und der Repräsentativität.

Im Rahmen der IBA Hamburg kam es trotz umfangreicher Baumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von mehr als einer Milliarde Euro und trotz verfassungsmäßig relativ einfacher Voraussetzungen zu keinem Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid. Obwohl es im Stadtteil Wilhelms-

burg eine lange Tradition kritischer Öffentlichkeit und des Protestes, gelegentlich auch gegen IBA-Projekte, gibt, konnten durch die frühzeitigen, offenen und transparenten Formen der Bürgerbeteiligung Kompromisse erzielt werden, die die Umsetzung fast⁷ aller geplanten Projekte ermöglichen.

– WIN-WIN-SITUATIONEN HERSTELLEN

Beteiligungsverfahren gewinnen auch deswegen oft an politischer Schärfe, weil sich die Betroffenen als potentielle Verlierer übermächtiger Interessen sehen. Im Rahmen der IBA Hamburg war es daher immer ein zentrales Anliegen, Situationen herzustellen, in denen beide Seiten gewinnen konnten. So wurde z. B. beim Projekt „Energieberg“ darauf geachtet, dass nicht nur die größte innerstädtische Windkraftanlage Hamburgs gebaut werden konnte, sondern dass auch ein lang gehegter Wunsch der Bevölkerung nach einer Grün- und Freifläche auf der ehemaligen Deponie erfüllt wurde. Gerade der häufig so umstrittene energetische Umbau der Stadt bietet viele Potentiale für Win-Win-Situationen, die jedoch nur selten ausgeschöpft werden. Genannt seien hier beispielsweise die einkommens- und arbeitsmarktpolitischen Effekte des energetischen Stadtumbaus vor Ort, die die lokale Akzeptanz auch von größeren Energieanlagen erhöhen können.

Auch genossenschaftliche Modelle, sei es in der Energie- oder der Wohnungswirtschaft, eignen sich für beidseitige Gewinnsituationen. Baugemeinschaften oder Genossenschaften können gerade in sozial benachteiligten Stadtteilen einen wichtigen Beitrag zur sozialen Stabilität und zur Stärkung bürgerschaftlichen Engagements leisten. Davon profitiert die private und öffentliche Infrastruktur, vor allem der Bildungsbereich. Investitionen in die Infrastruktur zahlen sich auf diese

Weise sowohl für die ansässige Bevölkerung wie für die Neu-Bewohner/innen aus. Das beste Beispiel hierfür ist die Bildungsoffensive⁸ auf den Hamburger Elbinseln – eine ursprünglich aus der Bevölkerung stammende Initiative zur Verbesserung der Bildungssituation, die von der IBA aufgegriffen und verstärkt wurde. Im Kern geht es darum, die Bedingungen für die schulische Bildung in einem Stadtteil mit hohem Nachholbedarf zu verbessern und integrierte Bildungsangebote für alle Teile der Bevölkerung zu schaffen. So wurden z. B. das Sprach- und Bewegungszentrum für die vorschulische Sprachbildung von migrantischen Kindern oder das integrierte Bildungszentrum „Tor zur Welt“ für schulische und Erwachsenenbildung geschaffen. Mit den insgesamt acht Bildungseinrichtungen der IBA Hamburg werden fünf zentrale Bildungsfelder abgedeckt: die vorschulische Spracherziehung, die schulische Bildung, die Förderung der beruflichen Anschlüsse, die Erwachsenenbildung und die interkulturelle Bildung.

Gerade weil es darum gehen muss, Ängste vor Aufwertung durch Gentrifizierung ernst zu nehmen, müssen in den Beteiligungsverfahren die Vorteile, die für die vorhandene Bevölkerung aus den Projekten und den neuen Nachbarschaften entstehen können, besonders deutlich gemacht werden.

– PLANUNG AUS DER NÄHE

Planer/innen arbeiten oft aus der Distanz, d. h. ihnen mangelt es an Kenntnis der besonderen Umstände vor Ort. Diese als Gott-Vater-Attitüde kritisierte Haltung lässt die großen Chancen und Potentiale des Ortes und der hier lebenden Menschen außer Acht und produziert zahllose Konflikte. Erst eine Planung aus der Nähe macht Win-Win-Potentiale nicht nur besser erkennbar, sondern

gibt den Menschen vor Ort und den Planer/innen die Gewissheit, ernst genommen zu werden. Planung aus der Nähe bedarf allerdings besonderer Beteiligungsformate, denn es geht um die Nähe zu allen gesellschaftlichen Gruppen und nicht nur zu den Verwandten-Milieus von Planern und Planerinnen, also der deutschen Mittelschicht. Um z. B. migrantische Bewohnerinnen und Bewohner zu erreichen, wurden im Rahmen der IBA Hamburg verschiedene Formate der aufsuchenden Beteiligung entwickelt⁹. Aus persönlichen Kontakten, Besuchen in der häuslichen Umgebung, der Teilnahme an Kinderfesten etc. entstanden praktische und anschauliche Beteiligungsverfahren wie Besuche in Wohnungen, Planungsworkshops, Planspiele, Modelle etc., aus denen die Planer/innen wichtige Informationen gewannen. Zwischenergebnisse wurden rückgekoppelt, so dass am Ende des Planungs- und Realisierungsprozesses das Ergebnis eine hohe Zustimmung bei den Menschen aus fast 40 Nationen fand.

Zur Nähe der Planung gehören jedoch nicht nur sensible Beteiligungsformen, auch die Präsenz der planenden Akteure vor Ort hat Signalwirkung. Die Tatsache, dass die IBA Hamburg von Anfang an im Planungsgebiet ihren Sitz hatte und hier ab 2010 mit dem „IBA-Dock“ einen sieben Tage in der Woche öffentlich zugänglichen Ort mit Ausstellung und Café hatte, war ein für jeden und jede sichtbares Zeichen der Hinwendung zum Stadtteil und ein häufig genutztes Forum für Diskurs und Diskussion.

– DIE ACHTUNG DER BESONDEREN UMSTÄNDE

Die Planung aus der Nähe fördert ein weiteres Prinzip ernst gemeinter Partizipation: die Achtung der besonderen Umstände¹⁰. Kinder, alte Menschen, Alleinerziehende kommen in der Stadtplanung oft ebenso zu kurz wie weniger artikulation

sfähige migrantische Gruppen. Dabei haben sie durchaus besondere Anforderungen an die Stadt und an die Architektur. Im Projekt „Tor zur Welt“ wurden nicht nur die Schulen, sondern auch die Pausen- und Bewegungsflächen mit Eltern und Lehrkräften und mit den Kindern insbesondere der Schulhof geplant. Dies führte nicht nur zu einem architektonisch hochwertigen Ergebnis von Freiräumen, sondern vor allem zu einer hohen Akzeptanz, die sich in einem pfleglichen Umgang mit der Schule und ihren Einrichtungen widerspiegelt. Bei der Erneuerung des „Weltquartiers“ wurden kulturspezifische Eigenheiten im Wohnungsbereich (z. B. bei den Grundrisslösungen), realisiert, die auf die muslimische Familienkultur Rücksicht nehmen. Auch die Erwartungen an den Freiraum sind kulturell sehr unterschiedlich und ihre Erfüllung führt zu sehr differenzierten Lösungen, die helfen, Vandalismus zu vermeiden. Besondere Beachtung fanden im Rahmen der IBA Hamburg kultursensible Infrastruktureinrichtungen der Gesundheits-, Kranken- oder Altenpflege beispielsweise; im IBA-Projekt „Veringeck“ ist eine Senioreneinrichtung mit Stadtteilcafé, Hammam, multikulturellen Seniorenwohnungen und einer türkischen Wohn- und Pflegegemeinschaft für Demenzzranke entstanden. Auch der „Weltgewerbehof“ im Reiherstiegviertel, der sich insbesondere an den Bedürfnissen wohnungsnaher migrantischer Klein- und Kleinstbetriebe orientiert, reagiert auf die besonderen Umstände der Menschen vor Ort.

Das grundlegende Ziel der hier kurz beschriebenen Prinzipien der Bürgerbeteiligung war es, die Menschen vor Ort ernst zu nehmen und ihnen Formen der Teilhabe am Planungs- und Realisierungsprozess anzubieten, die auf ihre besonderen Bedürfnisse und Möglichkeiten, auf ihre konkrete Lebenssituation eingehen. Im Kern ging es darum, der Vielfalt der Stadtgesellschaft durch

eine Vielfalt der Beteiligungsformen gerecht zu werden, um möglichst alle Gruppen zu erreichen.

**ABSCHLIESSENDE BEMERKUNG:
ZIVILGESELLSCHAFT ZWISCHEN GEMEINSINN
UND EIGENSINN**

Nach sieben Jahren IBA-Prozess muss man aber auch (selbst)kritisch feststellen, dass das hochgesteckte Ziel, alle Teile der Stadtgesellschaft an der Planung und Realisierung zu beteiligen, nur teilweise erreicht wurde. Um so wichtiger ist es, weiter an grundlegenden Strategien und Methoden zu arbeiten, die Minderheiten nicht nur ermutigen und ertüchtigen, sondern, falls nötig, auch Partei für sie ergreifen lassen, denn tatsächlich erleben wir heute mancherorts eine Art „Beteiligungsdarwinismus“. Das bedeutet, dass die artikulationsstarken und sozial wendigen Gruppen ihre Interessen nicht selten unter dem Deckmantel des Allgemeinwohls durchsetzen.

Im Gegensatz zur frühen Phase der Bürgerinitiativen (Nachrüstungsgegner, Anti-Atombewegung, Instandbesetzer etc.) verstehen sich heute viele Initiativen nicht als außerparlamentarische Opposition, sondern als außerparlamentarische Lobby. Es geht nicht um das Durchsetzen einer anderen Politik, sondern der eigenen Interessen. Dies ist in einer Demokratie bei Beachtung der rechtsstaatlichen Spielregeln zwar legitim, wird aber immer dann problematisch, wenn sich bestimmte Einzel- oder Gruppeninteressen auf Kosten weniger prominenter Interessen durchboxen und sich die Politik, mehr getrieben als freiwillig, den lautstarken Bürgergruppen anschließt, um nicht die mediale oder politische Hoheit zu verlieren. Dann reiht sich nicht nur Bürgerprotest in das Spektrum des Lobbyismus ein, sondern Politik vernachlässigt das Allgemeinwohl, dem sie verpflichtet ist. Ein wesentliches Instrument dieser

neuen Lobby-Politik starker Bürgergruppen scheint das Internet zu werden. Facebook, Twitter und YouTube sind nicht nur in der Lage, innerhalb weniger Stunden Tausende von Menschen auf die Straße zu rufen, sondern sie können auch einen unmittelbaren und machtvollen Einfluss auf Politik und Gesetzgebung nehmen, wie es kaum eine einzelne parlamentarische Gruppe jemals vermöchte. Immer stärker greifen Internetkampagnen auch in die lokale Politik ein und bringen das überschaubare Gefüge tradierter Politik- und Entscheidungsstrukturen ins Wanken.

Für die Zukunft der Bürgerbeteiligung scheint sich eine Art politisches Dreieck herauszubilden, das ständig um seine Gleichseitigkeit kämpfen muss. Da ist zunächst die Zivilgesellschaft, die immer heterogener wird und in zahlreiche Milieus zersplittert. Dann sind dort einzelne starke bzw. umgekehrt schwache Gruppen, die sich politisch aus der Zivilgesellschaft herauslösen, sei es, um vehement ihre Einzel-Interessen zu vertreten, sei es, um sich gegenüber der Rest-Gesellschaft und Politik abzuschotten. Die dritte Seite schließlich bilden die gewählten Politiker/innen und politisch gesteuerte Institutionen, die zwar die einzig demokratisch legitimierten Interessenvertreter bzw. Vertretungen darstellen, die aber dennoch im Widerspruch zwischen der Verpflichtung auf das Allgemeinwohl und der Bindung an ihr jeweiliges Klientel stehen und die bei vielen Menschen an Glaubwürdigkeit verloren haben. Stadtplanung muss in diesem Dreieck agieren und ist dabei – teilweise wechselnd – selbst Teil davon.

Das Spannungsverhältnis zwischen den drei Polen des Partizipationsdreiecks ist nicht auflösbar, sondern Gegenstand tagtäglicher Verhandlungen. Die Erfahrungen aus dem Planungsalltag zeigen jedoch, dass es vor allem die Zivilgesellschaft ist, die in der öffentlichen Wahrnehmung sowohl gegenüber den Einzelgruppen(interessen)

wie der Politik zunehmend ins Hintertreffen gerät. Kaum noch artikuliert sich in Planungsfragen eine gesellschaftliche Meinung – wenn man die veröffentlichte Meinung nicht fälschlicherweise dafür halten will. 1961 schlug der Sozialdemokrat und Verfassungsrechtler Adolf Arndt in seiner berühmten Rede „Demokratie als Bauherr“¹¹ vor, zur Beurteilung von Bauvorhaben einen „ständigen Beirat freier und mit ihrem Namen verantwortlicher Bürger“ einzurichten, der die Politik berät, ohne selber politische Verantwortung übernehmen zu müssen und zu können. „Das Entscheidende“, schreibt Arndt, „ist das Gleichgewicht im Zusammenwirken zwischen Staatsorgan und Gesellschaft mit der Maßgabe, dass die wissenschaftliche und künstlerische Verantwortung, die der Ratgeber vor sich selber, der Öffentlichkeit und der Geschichte trägt, die politische Verantwortung nicht ersetzen kann und umgekehrt. Demokratie zielt immer auf Gleichgewicht, Gleichgewicht zwischen Staat und Gesellschaft.“

Was Arndt damals nicht ahnen konnte, ist die heutige Individualisierung und Diversifizierung der Gesellschaft, die aus einem bipolaren Verhältnis von Politik und Gesellschaft eine Dreiecksbeziehung von Politik, Gesellschaft und Einzelgruppen gemacht hat. Richtig ist aber nach wie vor die Ausgangsthese Arndts, dass in einer demokratischen Gesellschaft nicht die Politik allein bestimmen darf, ebenso wenig wie eine einzelne Gruppe, Clique, Familie etc., sondern dass der politischen Entscheidung eine breite gesellschaftliche Meinungsbildung und möglichst ein breiter Konsens vorangehen sollte. Dass dies in Zeiten von unzähligen Blogs, Shitstorms, Twitter- und Facebook-Kampagnen ungleich unübersichtlicher ist als vor einem halben Jahrhundert, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Demokratie einen gesellschaftlichen Diskurs braucht – und zwar auf allen Ebenen und in allen wesentlichen Fragen. In

den letzten Jahren haben sich vor allem auf der kommunalen Ebene Partizipationsmodelle herausgebildet, die eine Chance für die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung darstellen, weil sie unter Einbeziehung der neuen sozialen Medien und Informationstechnologien der Stadtgesellschaft wieder mehr Platz im Diskurs einräumen.

Ausgehend von den Erfahrungen des Berliner Stadtforums, das in den 1980er Jahren unter dem damaligen Stadtentwicklungssenator Volker Hassemer eingerichtet wurde, haben eine Reihe von Kommunen Erfahrungen mit unabhängigen intermediären Diskussionsplattformen gesammelt. Hier werden sowohl grundlegende Fragen der Stadtentwicklung wie ganz konkrete städtebauliche und architektonische Konflikte und Konzepte diskutiert. Gerade weil diese Plattformen keine formelle Entscheidungsgewalt haben, können sie eine überparteiliche und unparteiische Vermittlungsfunktion zwischen der Stadtgesellschaft, einzelnen Bürgergruppen bzw. -interessen und der Stadtpolitik ausüben und gleichzeitig helfen, dem Allgemeininteresse gegenüber den lautstarken Partikularinteressen Gehör zu verschaffen.

Stadtforen, wie zum Beispiel in Hamburg die „Stadtwerkstatt“, können zu Plattformen werden, auf denen nicht Mehrheiten verhandelt, sondern alle stadtgeseilschaftlichen Gruppen, insbesondere auch die Minoritäten, zu Wort kommen können. Die Stärke der Foren kann in ihrer kognitiven Vielfalt und einer Kultur gegenseitiger Achtung und überparteilicher Kollegialität liegen. Stadtforen können allerdings nur dann zu zivilgesellschaftlichen Schwergewichten werden, wenn sie sich aus politischen Ränkespielen und Einflussnahmen heraushalten und das bessere Argument vor dem schlechteren gelten lassen – und wenn die Politik bereit ist, auf ihr Votum zu hören. Stadtforen als Legitimationsveranstaltungen sind

uninteressant und zum Scheitern verurteilt. Stadtgesellschaftliche, intermediäre Plattformen sollen nicht die Legitimität und die verfassungsmäßige Verantwortung der Politik und der gewählten Gremien in Frage stellen, sondern sie können durch eine neue „Legitimität der Unparteilichkeit“¹² zur Versachlichung der Diskussion beitragen und als Entscheidungshilfe für die Verfassungsorgane dienen. Für die Politik ergäbe sich eine höhere Transparenz und Glaubwürdigkeit von Entscheidungen. Sie könnte sich – wie die Zivilgesellschaft selbst übrigens auch – mit Hilfe des stadtgesellschaftlichen Diskurses eher aus der Umklammerung und Vereinnahmung durch Lobbyisten jeglicher Couleur lösen.

ANHANG

- 1 Vgl. Metropole: Kosmopolis, IBA Schriftenreihe Bd. 5, Berlin 2011.
- 2 Der Prozess der sozialen Diversifizierung wird kontinuierlich sozialwissenschaftlich begleitet und die Ergebnisse werden in einem jährlichen Sozialmonitoring dargestellt (vgl. www.iba-hamburg.de).
- 3 Vgl. Metropole: Ressourcen, IBA Schriftenreihe Bd. 2, Berlin 2009.
- 4 Vgl. IBA Hamburg GmbH (Hrsg.): Energieatlas – Zukunftskonzept Erneuerbares Wilhelmsburg, Berlin 2010.
- 5 Vgl. Metropole: Metrozonen, IBA Schriftenreihe Bd. 4, Berlin 2010.
- 6 Vgl. hierzu ausführlich: Metropole: Zivilgesellschaft, IBA Schriftenreihe Bd. 6, Berlin 2012.
- 7 Lediglich ein Projekt, die Bebauung der Kirchdorfer Wiesen, wurde nach einem intensiven Mediationsverfahren aufgegeben.
- 8 Vgl. Metropole: Bilden, IBA Schriftenreihe Bd. 3, Berlin 2009.
- 9 Vgl. Metropole: Kosmopolis, IBA Schriftenreihe Bd. 5, Berlin 2011.
- 10 Vgl. zum Prinzip der „Achtung der besonderen Umstände“: Pierre Rosanvallo: Demokratische Legitimität, Hamburg 2010.
- 11 Adolf Arndt: Demokratie als Bauherr, in: Akademie der Künste, Anmerkungen 6, Berlin 1961.
- 12 Vgl. Pierre Rosanvallo: Demokratische Legitimität, Hamburg 2010.



ENTDECKE DIE IBA

Internationale Bauausstellung Hamburg 2006–2013
Programm 2014



Hamburg voraus

IBA_HAMBURG

Stadt neu bauen

Aus dem Programmflyer „Entdecke die iba.
Internationale Bauausstellung 2006–2013. Programm 2014“:
Wege und Stationen in Wilhelmsburg

HANDELSKAMMER HANNOVER

EINSCHÄTZUNGEN AUS DEM



ÖFFENTLICHEN LEBEN

Chancen und Risiken der direkten Demokratie

Für die Politlegenden Franz-Josef Strauß (CSU) und Helmut Schmidt (SPD) war die Sache klar: „Je mehr direkte Entscheidungen durch das ganze Volk, um so unregierbarer das Land“, warnte der Altkanzler aus Langenhorn schon vor 20 Jahren. Noch drastischer urteilte der langjährige Ministerpräsident des Freistaates Bayern zur direkten Demokratie: „Vox populi, vox Rindvieh“ – die Stimme des Volkes sei nicht besonders weise, meinte das „bayrische Urvieh“.

Heute gliche eine solche Aussage einem politischen Selbstmord. Einerseits gilt längst ein striktes Polterverbot in der deutschen Öffentlichkeit, andererseits ist die direkte Demokratie auf dem Vormarsch. Seit 1990 steigt die Zahl der Bürger- und Volksentscheide rasant an. Blieben Referenden auf Länderebene bis 1989 mit zwei Verfahren auf Bayern beschränkt, waren es seit 1990 schon 17 Verfahren, die als Volksinitiative begannen und in einem Volksentscheid mündeten. Hamburg führte die direkte Demokratie zwar 1996 als letztes Bundesland ein, liegt in diesem Vergleich mit sieben Volksentscheiden inzwischen aber gemeinsam mit Bayern vorn. Noch eindrucksvoller ist

die Zahl der Volksbegehren. Von 82 Versuchen in Deutschland wurden 15 in der Hansestadt initiiert. Bezogen auf die Bürgerbegehren liegt der Bezirk Hamburg-Wandsbek mit 28 deutschlandweit vorne, mit den Bezirken Nord, Eimsbüttel und Altona ist die Hansestadt gleich viermal in der Top Ten der Bürgerbegehren vertreten. Es ist keine Übertreibung: Hamburg ist heute die Hauptstadt der direkten Demokratie. Dieses Siegel ist quasi amtlich: Mehr Demokratie e. V., die bundesweiten Streiter für Plebiszite, haben in einem bundesweiten Ranking Hamburg die Bestnote gegeben.

Ist das ein Grund, zufrieden und stolz zu sein? Das hängt von der Perspektive des Betrachters ab. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet die größten Fürsprecher für direkte Demokratie durch sie ihre schwerste Niederlage einstecken mussten – die bürgerbewegten Grünen. Die Hamburger Initiative „Wir wollen lernen!“ wendete sich 2010 dezidiert gegen die Politik der regierenden grünen Bildungssenatorin Christa Goetsch. Der bürgerlichen Klientel ging es einerseits um die Ablehnung der geplanten sechsjährigen Primarschule, andererseits um den Erhalt der Gymnasien

Matthias Iken, geb. 1970 in Wildeshausen. Er studierte in Münster und Växjö/Schweden Politikwissenschaft und arbeitet seit mehr als 25 Jahren als Journalist. Über diverse Stationen bei WELT und Welt am Sonntag wechselte er 2008 als stellv. Chefredakteur zum Hamburger Abendblatt.

und des Elternwahlrechts bezogen auf die Schulform. Der Sieg der Primarschulgegner erschütterte das erste schwarz-grüne Bündnis auf Länderebene in seinen Grundfesten und führte mittelbar zum Koalitionsbruch. Dabei war es ausgerechnet die Hamburger Koalition von CDU und GAL gewesen, die im Koalitionsvertrag von 2008 Volksentscheide für allgemeingültig erklärt hatten.

Es ist nicht die einzige Niederlage – auch das Bauprojekt Stuttgart 21, das im Frühjahr 2011 den Regierungswechsel in Baden-Württemberg mit ermöglicht hatte, fiel anders aus, als sich die Grünen um ihren Ministerpräsident Winfried Kretschmann erhofft hatten. Beim Referendum im November 2011 stimmten fast 60 % im Ländle für den Plan, den Stuttgarter Bahnhof in die Erde zu verlegen; fast jeder zweite Bürger beteiligte sich am Referendum. Die Gegner, die 2,54 Millionen Stimmen gegen das bei ihnen verhasste Großprojekt benötigt hätten, bekamen lediglich 1,5 Millionen Stimmen.

Auf der Hamburger Bezirksebene ist von dem emanzipatorischen Anspruch, den viele Politiker auf der linken Seite des politischen Spektrums sich einstmals erhofft hatten, nicht viel zu spüren: Die ersten Begehren – allerdings vergebliche Versuche – richteten sich gegen Drogenhilfeeinrichtungen und offene Jugendwohnungen. Es gibt linksliberale Politiker, die in schwachen Momenten an den Zauberlehrling denken: „Die ich rief, die Geister / Werd ich nun nicht los.“

Doch inhaltlich lässt sich gegen Volkes Entscheidung nur schlecht argumentieren – obwohl auch die zum Vorbild erhobene Schweiz zeigt, dass vox populi und Populismus mitunter Verwandte sind: Im Juni 2013 sprachen sich 79 % der Schweizer für ein verschärftes Asylrecht aus, vier Jahre zuvor entschied das Volk mit einer Mehrheit von 57,5 % für ein Minarettverbot. Im eigenen Land, aber auch international, ernteten die Schweizer für diese Referenden harsche Kritik. Experten sahen darin sogar einen Verstoß gegen das Völkerrecht.

In Deutschland und erst recht in Hamburg geht es deutlich kleiner zu: Hier geht es um den Erhalt des Brauerei-Eiskellers in Borgfelde, das Fortbestehen des Freibades Ohlsdorf oder gegen die Zusammenlegung der Bücherhalle in Sasel und Poppenbüttel. Es sind niedrigschwellige Aufregerthemen, welche die politisch Verantwortlichen entschärfen können, bevor sie zu einem Riesenärgernis werden. Darin liegt eine große Möglichkeit – schon jede Unterschriftensammlung wirkt wie ein Brandmelder für die Politik, die in Gemeinde-ratsbeschlüssen direkt auf die Initiativen reagieren kann. Ein beträchtlicher Teil der Bürgerbegehren erledigt sich so von selbst, bevor ein Bürgerentscheid nötig wird. Wo allerdings die Chance liegt, lauert auch die Gefahr: Ob es wirklich brennt, müssen die politisch Verantwortlichen entscheiden – sie könnten auch einem Fehlalarm aufsitzen,

denn die direkte Demokratie kann Lautsprecher, Schaumschläger, Zuspitzer befördern.

Zunächst haben sie die Themensetzungsmacht – sie machen auf ein Problem aufmerksam, das in der breiten Öffentlichkeit noch nicht unbedingt angekommen ist. Sie weisen darauf hin, wo Bäume gefällt werden sollen, wo neue Häuser geplant werden, wo eine Suchtklinik oder Jugendwohnung hin soll. Punkte, die auch in den Lokalzeitungen notgedrungen oft unter ferner liefen abgehandelt werden, bekommen durch Unterschriftensammlungen eine ganz neue und andere Öffentlichkeit. Das ist im Sinne des mündigen Bürgers. Zugleich aber bekommen diese Themen auch einen Dreh – eine Überschrift, die in jeder Boulevardzeitung gut stehen könnte. Das kleine Wörtchen „Rettet“ ist immer dabei: „Rettet das Ortsamt Walddörfer“, „Rettet die rund 60 Jahre alten Ahornbäume“, „Rettet die Elbtreppe“, „Rettet den Buchenhof-Wald“. Retter unterstützt man gern. Da ist es nicht immer schwer, die nötigen Unterschriften zu sammeln. Zudem bekommen die Initiativen oft den Rückenwind des David im Duell mit Goliath. So profitieren schon die Unterschriftensammler davon, dass sie sich als „Kleine“, als Bürger oder Umweltschützer, im Kampf gegen den „Großen“ aus Politik und Verwaltung inszenieren. Das bringt weitere Sympathiestimmen. Dabei sind viele Bürgerbegehren gerade auf Bezirksebene Eigeninteressen geschuldet. Die Betroffenen profitieren davon, dass viele Nichtbetroffene das Thema nur oberflächlich durchschauen oder ganz ignorieren. Der vermeintliche Bürgerwille ist oft ein bloßer Betroffenenwille. Garniert mit einer steilen These, einer konsensorientierten Forderung und einem pffiffigen Titel ist es ein Leichtes, über die Hürde der nötigen Stimmen zu springen. Mit der Wahrheit muss man es als Unterschriftensammler nicht einmal so genau nehmen. „Hände weg vom Isebek“ suggerierte in den Flugblättern

einen massiven Eingriff in den beliebten Grünstreifen in Eimsbüttel, viele Anwohner fürchteten offenbar, er werde kurzerhand zubetoniert. Dabei ging es vor allem um eine verbesserte Drainage, Rodungsarbeiten für einen weiteren Zugang zum Wasser und die Ausbesserung des Weges. Der Bezirk entschied im Sinne der Antragsteller. Nun ist der Weg am Isebekkanal weiterhin bei langanhaltendem Regen überflutet – und der Bezirksamtsleiter macht dafür die Initiative verantwortlich. Nicht immer also funktioniert das Frühwarnsystem.

Vielleicht wird sogar umgekehrt ein Schuh daraus. Direkte Demokratie kann die repräsentative Demokratie unterspülen – weil den Parteien der Mut fehlt, sich gegen eine populäre Initiative zu stellen. Deutlich wurde dies bei einer ziemlichen Gaga-Idee, die im Sommer 2012 das Licht der Öffentlichkeit erblickte. Drei Hamburger wollen per Volksentscheid einen weiteren Feiertag für die Hansestadt erreichen. Er soll „Tag der Freiheit“ heißen, hat aber mit politischer Freiheit in etwa so viel zu tun wie ein Entsorgungspark mit einem Park – der „Tag der Freiheit“ soll einfach arbeitsfrei sein. Warum nicht gleich ein „Tag des Freibiers“? Man könnte dieses als Politgroteske abtun, zumal man schon bald nichts mehr von der Initiative hörte, wenn nicht die Reaktion der Parteien so ernst wäre. Zwar wollte sich keiner die Gaga-Idee zu eigen machen, klare Kante dagegen aber zeigte auch keiner. Die CDU wollte sich nicht äußern, die SPD „beobachtete“ erst einmal die Meinungsbildung. Dies ist natürlich zuvorderst ein Problem der Parteien, aber es ist systemimmanent.

Diese Reaktion belegt eine Gefahr der direkten Demokratie. Sie erschüttert Führung und schwächt die repräsentative Demokratie und die Parteien, mit der die Republik in den vergangenen Jahrzehnten insgesamt betrachtet gut gefahren ist. Und sie lösen hektische Entscheidungen aus, weil

die Politik sich von Volksbegehren treiben lässt. Ein Beispiel ist auch der Teilrückkauf der Energienetze, der als Versuch des Senats gewertet wurde, der Initiative für den vollständigen Rückkauf der Netze den Wind aus den Segeln zu nehmen. Zuvor stand derlei nicht in dem Parteiprogramm der SPD. Wie sehr die Parteien die Macht des Plebiszits fürchten, zeigt auch das jüngst mit den Stimmen aller Parteien (!) verabschiedete Transparenzgesetz. Ursprünglich hatte ein Bündnis für den Sommer 2012 ein Volksbegehren mit diesem Ziel starten wollen. Weil die Parteien den Ausgang fürchteten, setzten sie sich an die Spitze der Bewegung für mehr Offenheit, das Begehren war hinfällig.

Zudem mindert die direkte Demokratie die Attraktivität der parlamentarischen Arbeit, denn es gibt weniger zu entscheiden. Schon heute beobachten die Parteien mit Sorge, dass immer weniger Menschen bereit sind, sich der aufreibenden inhaltlichen und parteiinternen Arbeit zu stellen. Wer nur ein Thema hat, kann schneller und zielgerichteter dieses Thema beackern und über eine Volksinitiative, ein Volksbegehren bis hin zum Volksentscheid zum Ziel gelangen. Derzeit kämpft die Initiative einer Mutter für eine Rückkehr zur alten neunjährigen Gymnasialzeit. Das Anliegen hat ein Modell. Die Initiative „Wir wollen lernen!“ um den Othmarscher Elternrat mit Walter Scheuerl an der Spitze sammelte ausreichend Unterschriften und brachte das Primarschulkonzept zu Fall. Das Beispiel des Walter Scheuerl‘ zeigt zudem, dass direkte Demokratie Lust auf mehr macht. Der außerparlamentarische Aktivist zog als Parteiloser 2011 über die Liste der CDU in die Bürgerschaft ein. Dort engagierte er sich mit Verve gegen den Erfolg der Initiative „Unser Hamburg – Unser Netz“, die für die Rekommunalisierung der Hamburger Energie-Netze kämpfte. Im September 2013 – parallel zur Bundestagswahl – stimmten

die Hamburger Bürgerinnen und Bürger mit knapper Mehrheit für den Rückkauf der Netze.

„Wir wollen lernen!“ hat in der direkten Demokratie der Hansestadt Maßstäbe gesetzt. Ähnlich wie das Volksbegehren des Vereins Mehr Demokratie von 2008, bei dem es um die Einführung des Bürgerentscheids in den Bezirken und um grundlegende Reformen der Volksgesetzgebung ging, war schon die Unterschriftensammlung der Initiative „Wir wollen lernen!“ extrem erfolgreich: 184 500 Unterschriften sammelte bis Herbst 2009 die Initiative, die nicht nur eine professionelle Kampagne auf die Beine stellte, sondern auch über ein Kampagnenbüro in der Innenstadt und bezahlte Helfer verfügte. Die Initiative polarisierte und gewann dadurch noch an Popularität. Der damalige Bürgermeister Ole von Beust (CDU), der politisch für die Primarschule kämpfte, warf den Initiatoren vor, eine „Elite mit mangelnder Verantwortungsbereitschaft“ zu sein und kritisierte, „dass die Wohlhabenden sich nur um ihre Interessen kümmern und diejenigen, die in einer schwierigen Situation leben, nicht einmal mehr die Hoffnung oder die Chance haben, dass es besser werden kann“.

Allerdings hätten die Hamburger Parteien gewarnt sein können. Sie alle standen am Ende hinter der Schulreform. SPD und Linke hatten sich im Februar 2010 mit dem schwarz-grünen Senat auf Nachbesserungen zur Reform geeinigt und damit der sechsjährigen gemeinsamen Grundschulzeit vermeintlich den Weg geebnet. Wortreich überhöhten sie ihren Konsens zum „großen Schulfrieden“. Es blieb ein Friedensschluss ohne Volk. Darauf hatte es schon zuvor einen Hinweis gegeben. Die Initiative „Eine Schule für Alle“, die für die Idee des gemeinsamen Lernens focht, hatte eineinhalb Jahre zuvor eine empfindliche Niederlage einstecken müssen: Der Initiative fehlten am Ende viele Unterschriften im Volksbe-

gehen – sie verfehlten mit 4,2 % das nötige Quorum von 5 % der Wahlberechtigten deutlicher als andere Begehren.

„Wir wollen lernen!“ hat in der Öffentlichkeit wegen des deutlichen Ergebnisses die Wahrnehmung von direkter Demokratie sicherlich verändert. Wie man es wendet, wie man es dreht: 276 304 Hamburger haben für den Entwurf der Initiative „Wir wollen lernen!“ gestimmt, deutlich mehr, als das Quorum erfordert hätte. Übertragen auf die Bürgerschaftswahl hätte die Initiative 38,4 % der Stimmen bekommen, eine beeindruckende politische Legitimierung.

Bisherige Gegner freundeten sich mit den plebiszitären Elementen an, während einstige Befürworter nachdenklich gestimmt sind. Sie warnten davor, dass sich am Ende Interessengruppen durchsetzen, die besonders gut mobilisieren können. Es obsiegen jene, die Zeit, Wortgewalt, Geld und Organisationsstärke in eigene Vorteile ummünzen. Die Ergebnisse auf einzelne Stadtteile heruntergebrochen, sprechen eine deutliche Sprache. So lag die Wahlbeteiligung beim Referendum zur Primarschule in Nienstedten mit rund 60 % fast fünfmal so hoch wie in Billstedt. Plebiszite sind vor allem das Mittel für die demokratisch sozialisierte Mittelschicht – in allen bürgerlichen Stadtteilen wie Blankenese oder Groß Flottbek gingen durchweg mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten abstimmen. Es war eine Abstimmung mit den Füßen: Die grün-schwarze Bildungsreform scheiterte am außerparlamentarischen Widerstand engagierter Bürger aus den Elbvororten. Noch gefährlicher: Durchschnittseinkommen und Wahlbeteiligungen laufen fast parallel; zwar kennt man dieses Phänomen auch von regulären Parlamentswahlen, allerdings nicht in dieser Deutlichkeit.

Auch bei den Instrumenten auf bezirklicher Ebene können unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen zu ungleicher Wahl führen. Weil

nicht alle ausreichend Zeit, Geld und Rhetorik mitbringen, können sich nicht alle gleich bemerkbar machen. Hoch gebildete Senioren aus besseren Stadtteilen werden es immer leichter haben als, zugespitzt formuliert, Jugendliche aus sozialen Brennpunkten. Das mag in Parteien zwar ähnlich sein, doch diese sind stärker dem Interessenausgleich aller verpflichtet. Sie müssen das große Ganze in der Metropole im Blick haben, auf Sozialverbände, Gewerkschaften oder Kirchen Rücksicht nehmen.

Genau hier liegt der Knackpunkt: Während die politisch Regierenden im Gesamtkontext entscheiden und dafür politisch haften müssen, lassen die Bürgerinitiativen nur über Einzelpunkte abstimmen. Die Übernahme von Verantwortung, das Allgemeinwohl, der Mut zu nachhaltigen Entscheidungen treten vor dem kurzfristigen Interesse einer wortmächtigen Interessengruppe zurück. Und die Haftung entfällt ganz. Über die Punkte, die Bürger entscheiden sollen, entscheiden oftmals besonders eloquente Minderheiten. Wandsbek liegt nicht ohne Grund deutschlandweit vorne und vor anderen Hamburger Bezirken. Der Ex-Bezirksamtsleiter von Mitte sagte einmal mit Blick auf Wandsbek: „Die Struktur unserer Einwohner ist eben anders. Wir haben in unserem Bezirk viel weniger Rechtsanwälte als in den Waldhöfern.“

Damit nicht genug. Kritiker weisen seit langem darauf hin, dass die Entscheidungen aus Referenden nur ein Ja oder ein Nein kennen. Dieses Argument greift nicht immer – denn oftmals kommt es zu einem Kompromiss, der nicht selten einem Jein gleicht. Dennoch reduziert eine Wahl, die nur Zustimmung oder Ablehnung kennt, die Komplexität vieler Fragen. Nicht alles lässt sich auf eine einfache Formel bringen: Wer es dennoch versucht, läuft eher Gefahr, auf Kampagne statt auf Argumente, auf kurzfristige Emotionen statt

langfristige Abschätzungen zu setzen. In diesem Zusammenhang ist das Minarettverbot in der Schweiz noch einmal von Interesse. Obwohl es im ganzen Land nur um zwei weitere zu lediglich vier existierenden Minaretten ging, haben sich in das Nein offenbar viele Stimmungen gemischt – gegen den Islam, die Einführung von Elementen des Scharia-Rechts, um Zwangsehen und Frauenunterdrückung, um die Angst vor dem Fremden. Am Ende ging es nicht mehr um Minarette, sondern um muslimische Einwanderer insgesamt.

Man muss nicht in die Schweiz gehen, um eine Inkonsequenz der Bürger offen zu legen. In Hamburg tritt diese im Bereich des Wohnungsmangels auf. In jeder Umfrage gehört dieser Bereich inzwischen in der Hansestadt zu den wichtigsten Themen, dementsprechend hat der amtierende SPD-Senat viel politische Kraft in den Bau neuer Wohnungen gesetzt. Vor Ort indes gelten andere Maßstäbe. So wollte eine Genossenschaft auf dem Gelände des Buchenhof-Waldes in Iserbrook ökologisch effiziente Mietshäuser bauen. Doch auf dem Grundstück standen diesem Ziel aller Sonntagsreden 145 der gut 500 Bäume im Wege – und deshalb nach der Bürgerbefragung auch 41 300 Wähler. Schließlich setzte sich der Senat mittels Evokation über den Bürgerentscheid hinweg. Ähnlich öffentlichkeitswirksam war der Streit um das Hoheluftkontor in Eimsbüttel – an dieser Stelle, wo lange ein baufälliger McDonald's-Pavillon stand, wollte die Initiative keinen Bürokomplex, sondern die Grünfläche erweitern – an einer sechsspurigen Straße direkt neben der U-Bahn-Trasse. Der Naturschutzbund Hamburg meldete sich öffentlich zu Wort und betonte: „Wir halten den Bau des modifizierten Hoheluftkontors unter Berücksichtigung des Natur- und Artenschutzes für vertretbar. Die Kritik der Initiative an dem Neubau teilen wir nicht.“ Dennoch stoppten die Eimsbüttler Bürger den Bau. Und auch den

Neubau der Wulffschen-Siedlung in Langenhorn lehnten die Bürger des Bezirkes ab. Hier wirkt sich die direkte Demokratie kontraproduktiv aus. Mehrere Projekte wurden von Bürgerentscheiden verhindert oder verzögert. Allerdings täuscht der Eindruck, ein Großteil der Referenden befasse sich mit Neubauprojekten – sie erfahren nur eine besondere Öffentlichkeit. Dennoch bringen sie den Senat in eine Zwickmühle – er kann zwar den Bürgerwillen überstimmen, indem er das Verfahren an sich zieht (evoziert), fördert damit aber die Parteienverdrossenheit. Der Wohnungsbau kommt damit weniger voran, als die Gesamtheit der Wähler wünscht. Auch die Energiewende, hinter der angeblich 90 % der Bürger stehen, hat es vor Ort nicht leicht. Der Energie-Campus in Bergedorf mit bis zu 180 Meter hohen Windkraftanlagen erregte den Widerspruch der Anwohner. Am 11. Juli 2013 votierten sie per Bürgerentscheid mit zwei Drittel-Mehrheit gegen das Projekt. Von den mehr als 95 000 stimmberechtigten Bergedorfern nahmen aber nur rund 28 000 am Bürgerentscheid teil. Die Bürgerschaft stimmte schließlich im Dezember für eine Änderung des Flächennutzungsplans, der den Bau von 150 Meter hohen Anlagen ermöglicht.

Viele Bürgerbegehren gerade auf Bezirksebene sind Eigeninteressen geschuldet. Die Betroffenen profitieren davon, dass viele Nichtbetroffene das Thema nur oberflächlich durchschauen oder ganz ignorieren. Die Kunst des Vereinfachens und Zuspitzens beherrschte etwa die Initiative gegen das „Haus des Waldes“ – ein Informationszentrum im Niendorfer Gehege, das die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald plante. Sogar in Kitas wurde gegen das Infozentrum für Familien mobil gemacht. Offiziell ging es den Gegnern der Einrichtung um Umweltschutz und die Bewahrung des Waldgebietes, andere sahen in der Kampagne eher die Sorge um die persönliche Ruhe. Schließlich machte sich die Bezirksversammlung die Sor-

gen der Anwohner zu eigen; das Wälderhaus entstand in Wilhelmsburg.

Der vermeintliche Bürgerwille ist viel zu oft ein kaschierter Betroffenenwille. Und der hat es vergleichsweise leicht: Die Quoren für ein Bürgerbegehren sind in der Hansestadt mit 2 % bzw. 3 % niedriger als in allen anderen Bundesländern. Alle Versuche, die Quoren zu erhöhen, liefen in Hamburg ins Leere. Auch auf die Diskussion, ob eine Inflation der Begehren das Instrument insgesamt schwächt, ist bislang zu wenig Energie verwendet worden.

Bei allen Gefahren, die der direkten Demokratie inne wohnen, sollte man die Chancen nicht übersehen. Plebiszite bringen die Politik auf die Straße: Sie können ein funktionierendes Korrektiv gegen die Macht von Verwaltung und Politik sein, ein Instrument, dass abgehobene Volksvertreter erdet und die Macht vom Gipfel an die Basis holt, Entscheidungen aus den Hinterzimmern wieder in das Licht der Öffentlichkeit rückt. Sie können ein Stimmungsmesser sein und ermöglichen vor einer Abstimmung einen Konsens, der im Sinne aller liegen kann.

Wer um die Gefahren weiß, wird die Chancen besser nutzen können.

02.02.10 NACH BÜRGERBEGEHREN

Niendorf: Haus des Waldes könnte auf Ponyhof entstehen

In diesem Fall würde unter Umständen selbst ein zweites Bürgerbegehren nichts nützen. Die Gegner des "Haus des Waldes" sind alarmiert.



© www.abendblatt.de/hamburg/kommunales/article1365459/Niendorf-Haus-des-Waldes-koennte-auf-Ponyhof-entstehen.html

Repräsentative und direkte Demokratie – Effizienz und Wohlfahrt des Allgemeinwesens

DIREKTE DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND UND IN HAMBURG

Das Grundgesetz konstituiert die Bundesrepublik Deutschland als repräsentative Demokratie. Demnach übt das Volk die Staatsgewalt nicht direkt aus, sondern überträgt sie gewählten Repräsentanten – den Abgeordneten –, die in seinem Auftrag die Entscheidungen im Staat treffen. Ausnahmen von dem in Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes festgeschriebenen Grundsatz sind nur für den Fall einer Neugliederung der Länder vorgesehen. Einer solchen Neugliederung muss die betroffene Bevölkerung durch Volksentscheid zustimmen. Auf Ebene der Bundesländer hingegen sind plebiszitäre Elemente nicht ausgeschlossen. In der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg wurden plebiszitäre Elemente durch Verfassungsänderungen in den Jahren 1996 und 2001 auf Basis der Empfehlungen der Enquête-Kommission „Parlamentsreform“ ermöglicht. Über die Stufen Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid können die Wähler Gesetze initiieren, und in der letzten Stufe auch verabschieden oder über andere Vorlagen entscheiden. Auf Bezirksebene gibt es laut § 32

des Bezirksverwaltungsgesetzes analog die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid:

Seit 1997 gab es in Hamburg 39 Volksinitiativen, 14 Volksbegehren und 7 Volksentscheide. Zwei Volksentscheide scheiterten am Quorum, fünf waren im Sinne der Initiatoren erfolgreich.

DER AUFTRAG UNSERER HANDELSKAMMER: VERTRETUNG DES GESAMTINTERESSES

Unsere Handelskammer hat gemäß § 1 des Bundeskammergesetzes den gesetzlichen Auftrag, das Gesamtinteresse der zugehörigen Gewerbetreibenden – dies sind in Hamburg rund 171 000 Mitgliedsunternehmen – wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebranchen oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. Im Rahmen dieses Mandats hat sich die Handelskammer Hamburg in der Vergangenheit auch mit den Inhalten wirtschaftsrelevanter Volksinitiativen kritisch auseinander gesetzt, Position bezogen und diese in der Öffentlichkeit vertreten. Die inhaltliche Posi-

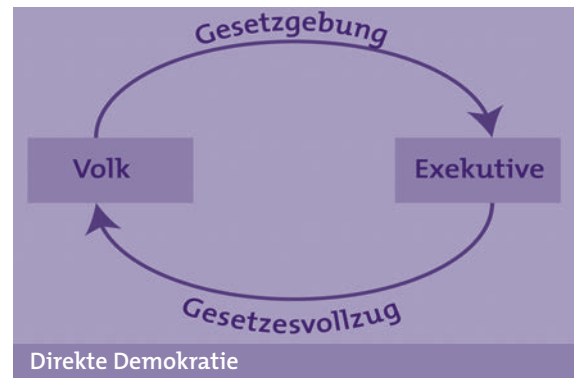
tionierung zu einzelnen Sachverhalten erfolgt dabei stets durch einen abwägenden Ausgleich der Einzelinteressen betroffener Unternehmen und Branchen, dies geschieht nach Befassung der zuständigen Gremien unserer Handelskammer.

Die Auseinandersetzung mit den Inhalten einzelner Initiativen soll aber nicht im Vordergrund dieses Beitrags stehen. Vielmehr soll es darum gehen, dass „mehr Demokratie“ einerseits ein wertvolles und zu unterstützendes Ziel ist. Andererseits ist es durchaus diskussionswürdig, mit welchen Mitteln das Ziel erreicht werden soll, und ob ein vermeintliches Mehr an Demokratie zu besseren Ergebnissen im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt führt. So hat sich unsere Handelskammer – ebenfalls im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags für das wirtschaftliche Gesamtinteresse zu wirken – in der Vergangenheit zur direkten Demokratie in Hamburg auch kritisch positioniert. Dabei ist zu betonen, dass gegen direkte Demokratie prinzipiell nichts einzuwenden ist. Es kommt allerdings auf die Ausgestaltung des Systems an, die im Folgenden betrachtet werden soll.

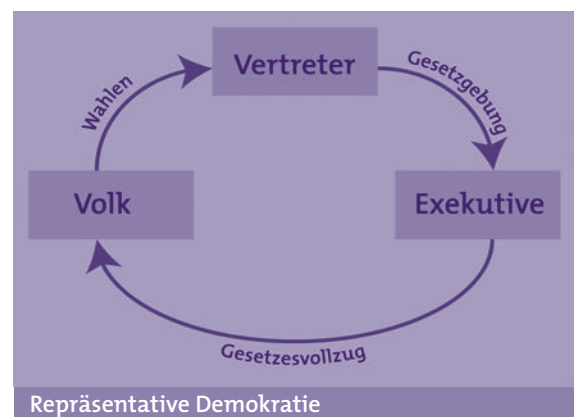
DIREKTE UND REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE: EIN VERGLEICHENDER ÜBERBLICK

Mit der Einführung der Volksgesetzgebung wurde aus der repräsentativen Demokratie in Hamburg ein Mischsystem. Dieses enthält nun zusätzlich auch

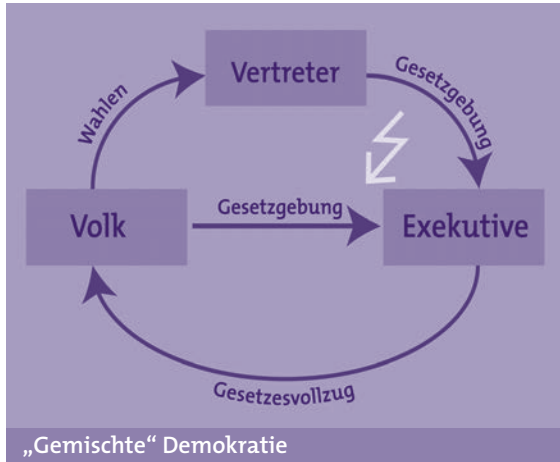
Elemente einer direkten Demokratie. Die folgenden schematischen Darstellungen zeigen, dass in einem solchen Mischsystem Konflikte auftreten können.



In der direkten Demokratie wirkt das Volk als gesetzgebende Instanz. Es übt die von ihm ausgehende Gewalt direkt durch Abstimmung über Gesetzes- und andere Vorlagen aus. Die Exekutive in Form von Regierung und Verwaltung setzen das Recht um.



In der repräsentativen Demokratie übt das Volk die von ihm ausgehende Macht durch Wahlen aus. Die gewählten Vertreter/innen in den Parlamenten verabschieden Gesetze, die wiederum von der Exekutive vollzogen werden.



In einem Mischsystem können Konflikte und damit verbundene Reibungs- und Wohlfahrtsverluste dadurch entstehen, dass das Volk seinem Willen zum einen durch Wahlen Ausdruck verleiht und damit die Abgeordneten mit der Gesetzgebung beauftragt, gleichzeitig aber auch durch Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide direkt in den Gesetzgebungsprozess eingreift. In der Volkswirtschaftslehre bezeichnet man einen solchen Konflikt auch als Delegationsproblem, mit dem sich eine eigene Theorierichtung, die Prinzipal-Agent-Theorie, befasst.

In einem Unternehmen könnte man diesen Zustand mit einer Situation vergleichen, in der die Unternehmensleitung eine Spezialkraft einstellt und dieser bestimmte Aufgaben überträgt. Dadurch kann das Unternehmen Vorteile der Spezialisierung und der Arbeitsteilung nutzen und seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Diese Vorteile können als Delegationsnutzen bezeichnet werden.

So weit so gut. Damit aber klar bleibt, wer über die Leitungskompetenz verfügt, behält sich in

unserem Beispiel die Unternehmensleitung vor, (nach Belieben) in die Arbeit der spezialisierten Fachkraft einzugreifen, bestimmte Dinge selbst zu regeln oder die Arbeitsanweisungen zu ändern oder aber ihren Mitarbeiter bzw. ihre Mitarbeiterin zu einer Verhaltensänderung zu bewegen, indem sie ankündigt, die Sache selbst in die Hand zu nehmen, wenn der Mitarbeiter, die Mitarbeiterin nicht entsprechend den Wünschen der Unternehmensleitung handelt. Dass eine solche Situation zu Kontrollverlust, aber auch zu einer Überforderung der Unternehmensleitung und zu Doppelarbeit, Frustration und Motivationsverlust auf Seiten des Mitarbeiters bzw. der Mitarbeiterin führen kann, liegt auf der Hand. Dies sind die Kosten der Delegation.

Eine Unternehmensberatung würde in einer solchen Situation wohl empfehlen, durch Regelungen der Arbeitsabläufe, Absprachen, wer für welche Aufgaben zuständig ist (auf Basis der spezifischen Qualifikationen), Zuweisung von Verantwortung etc. die Konflikte zu beseitigen und für klare Verhältnisse zu sorgen. Auf diese Weise wird das Verhältnis zwischen Delegationsnutzen und Delegationskosten optimiert.

Diesen Gedanken kann man auf das in Hamburg seit Einführung der Volksgesetzgebung bestehende demokratische Mischsystem übertragen. Die Regeln in diesem Mischsystem, das institutionelle Design, sollte so beschaffen sein, dass sich die beiden Entscheidungsmechanismen direkte Demokratie und repräsentative Demokratie nicht blockieren oder aufheben, dass Doppelarbeit und Reibungsverluste vermieden werden und sich die jeweiligen Vorteile der beiden Gesetzgebungsverfahren nach Möglichkeit zu einem austarierten Gesamtsystem ergänzen.

Dazu müssen die Vor- und Nachteile der einzelnen Systeme genauer betrachtet werden. Die nachfolgende Tabelle liefert eine stilisierte Übersicht und Einschätzung wichtiger Kriterien.

Kriterium	Direkte Demokratie	Repräsentative Demokratie
Kompromissfähigkeit / Berücksichtigung von Minderheitenpositionen	—	+
Geeignet, um komplexe Entscheidungen auf Basis von Expertenwissen vorzubereiten und zu treffen.	—	+
Robust gegen Beeinflussung durch Einzelinteressen.	+	—
Robust gegen Populismus.	—	+
Geeignet, um langfristige Strategien konsistent zu verfolgen.	—	+
Für schnelle Entscheidungen geeignet.	—	+
Erhöht die Möglichkeit der Bürger/innen, politische Entscheidungen zu beeinflussen.	+	—
Geeignet, um die „gefühlte“ Legitimation politischer Entscheidungen zu erhöhen.	+	—
Stärkt die Identifikation der Bürger/innen mit dem politischen System.	+	—
Angemessene Berücksichtigung der Budgetwirksamkeit von Entscheidungen.	—	+

Der kursorische Überblick macht schnell deutlich, dass beide Ausprägungen der Demokratie sowohl Vor- als auch Nachteile haben.

So können in einer repräsentativen Demokratie in einem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren Kompromisse ausgehandelt werden, in denen auch die Positionen von Minderheiten berücksichtigt werden. Diese Möglichkeit besteht in der direkten Demokratie nicht, in der über Einzelfragen nur mit „ja“ oder „nein“ entschieden wird.

Auch ist das parlamentarische Verfahren besser geeignet, um komplexe Entscheidungen zu treffen, zu denen viel Expertenwissen notwendig ist. Entweder verfügen die Abgeordneten selbst über das Wissen oder sie können es sich vergleichsweise einfach (zum Beispiel durch parlamentarische Anhörungen) verschaffen. Im Rahmen eines solchen Verfahrens ist ein Parlament allerdings wahrscheinlich leichter durch Einzelinteressen und gezielten Lobbyismus zu beeinflussen, als eine große Zahl von Wählenden bei einer Volksabstimmung. Andererseits sind Volksabstimmungen stärker anfällig für populistische Argumen-

tationen, wie auch der jüngste Volksentscheid zum Rückkauf der Netze gezeigt hat.

Eben weil das parlamentarische Verfahren robuster gegen Populismus und kurzfristige politische Strömungen ist, scheint es auch besser geeignet zu sein, um langfristige politische Strategien (zum Beispiel im Bereich der Wirtschafts- oder Energiepolitik) zu verfolgen. Die repräsentative Demokratie scheint auch dann im Vorteil zu sein, wenn es auf Geschwindigkeit bei der Beschlussfassung ankommt. Vorteile der direkten Demokratie liegen hingegen darin, dass die Bürger/innen auf breiter Basis in Beschlüsse eingebunden werden können und so die „gefühlte“ Legitimation einzelner Gesetze, aber auch die Identifikation mit dem Gemeinwesen und dem politischen System insgesamt, erhöht werden kann. Schließlich gilt es die Budgetwirksamkeit von Beschlüssen zu betrachten. Direktdemokratische Verfahren sind ungeeignet, um budgetwirksame Entscheidungen zu treffen, da in der Regel über Einzelfragen entschieden wird, die aus dem Kontext des Gesamthaushalts herausgelöst erscheinen oder dargestellt werden,

weshalb es schwierig ist, die mit der Entscheidung verbundenen Kosten und Nutzen abzuwägen und ins Verhältnis zu anderen Haushaltspositionen zu setzen. Nicht umsonst gilt das Budgetrecht als das vornehmste Recht des Parlaments, und es gibt gute Gründe, dieses Recht zu schützen.

Zusammengefasst wird deutlich, dass in einer komplexen, hochentwickelten Gesellschaft, in der Entscheidungen über komplizierte Sachverhalte getroffen werden müssen, die kurzfristig unpopulär, aber langfristig mit gesamtgesellschaftlichem Nutzen verbunden sein können und die in der Regel budgetwirksam sind, das repräsentative System deutliche Vorteile aufweist. Gleichzeitig hat aber auch das direkte System eine Reihe von Vorteilen, die nicht von der Hand zu weisen sind. Die Herausforderung besteht nun darin, die Vorteile beider Systeme so weit wie möglich nutzbar zu machen, um das Gemeinwesen insgesamt effektiver zu gestalten und so ein höheres Wohlfahrtsniveau zu erreichen. Die zu beantwortende Frage lautet daher, welche Restriktionen und Nebenbedingungen eingeführt werden müssen, um Defekte und Konflikte der in Hamburg bestehenden Synthese von repräsentativer und direkter Demokratie zu verhindern, beziehungsweise auszuräumen. Eine Antwort auf diese Frage ist nicht leicht und bedarf eines weiteren Diskussions- und Lernprozesses.

ANSATZPUNKTE FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG DES ZUSAMMENWIRENS VON DIREKTER UND REPRÄSENTATIVER DEMOKRATIE IN HAMBURG

Einige Themenfelder, in denen Verbesserungsbedarf besteht, zeichnen sich bereits auf Basis der angestellten theoretischen Betrachtung, aber auch im Lichte der Erfahrungen aus zurückliegenden Volksgesetzgebungsverfahren ab.

– AUSSCHLUSS BESTIMMTER THEMEN FÜR PLEBISZITE

Aufgrund der Komplexität oder der langfristigen Tragweite sollten bestimmte Themen von der Möglichkeit eines Volksentscheids ausgeschlossen sein. Hierzu gehören finanz- und haushaltspolitische sowie außenpolitische Themen, bildungs- und forschungspolitische Fragestellungen, aber auch sozialpolitische Themen, bei denen individuell wünschenswerte Aspekte, die aber erhebliche ökonomische Auswirkungen haben können, zur Abstimmung stehen (zum Beispiel Einführung eines weiteren Feiertages). Bereits heute schließt die Hamburger Verfassung bestimmte Themen aus. Es sollte diskutiert werden, inwieweit diese Liste zu erweitern ist. Die Herausforderung bei diesem Komplex besteht darin, einen trennscharfen Kriterienkatalog dafür zu entwickeln, bei welchen Fragestellungen Plebiszite gewünscht und zulässig sind.

– FINANZIERBARKEIT VON GESETZENTWÜRFEN

Bereits heute sind „Haushaltspläne“ als Gegenstand für Volksinitiativen ausgeschlossen. Die anhaltende Debatte über die Umsetzung des durch eine Volksinitiative auf den Weg gebrachten Transparenzgesetzes und die damit verbundenen Kosten sowie die Diskussion anlässlich des jüngsten Volksentscheids über die Verstaatlichung der Energienetze zeigt, dass Volksentscheide den Haushalt in erheblichem Maße belasten können. Denkbar wäre es, die Antragsteller von Volksentscheiden zu verpflichten, bereits mit dem Antrag die Folgekosten zu beziffern und Vorschläge zur Finanzierung zu machen. Unabhängige Gutachter könnten beauftragt werden, die Seriosität der Finanzierungsvorschläge zu beurteilen. Die Zulässigkeit eines Antrags könnte von den Aussagen zur Finanzierbarkeit abhängig gemacht werden. Die kalkulierten Kosten sollten

dann direkt auf dem Stimmzettel des Volksentscheids aufgeführt werden, damit der/die Abstimmungsberechtigte weiß, was im Falle eines Falles auf ihn/sie als Steuerzahler/in zukommt.

– FESTSETZUNG HÖHERER ABSTIMMUNGSQUOREN IM RAHMEN DER VOLKSGESETZGEBUNG

Derzeit kommt eine Volksinitiative durch die Unterschrift von 10 000 Wahlberechtigten (ca. 0,8 % der Wahlberechtigten) und ein Volksbegehren durch die Unterstützung von 5 % der Wahlberechtigten (ca. 60 000 Unterschriften) zustande. Das Zustandekommen des Transparenzgesetzes hat gezeigt, dass eine Volksinitiative mit einem populistischen Anliegen bereits durch die bloße Androhung eines Volksbegehrens erheblichen Druck aufbauen kann. Damit bekommt eine Minderheit die Möglichkeit, die politische Agenda mitzubestimmen und der Mehrheit oder dem Parlament Entscheidungen über Rand- oder Spezialthemen abzunötigen. Durch höhere Quoren kann sichergestellt werden, dass tatsächlich ein großes Interesse in der Bevölkerung besteht, sich mit dem jeweiligen Thema im Verfahren der Volksgesetzgebung zu befassen.

– GESTALTUNG ETWAIGER VERHANDLUNGEN ZWISCHEN BÜRGERSCHAFT UND VOLKSINITIATIVEN

Das Zustandekommen des Transparenzgesetzes hat gezeigt, dass eine Volksinitiative sich ein erhebliches Potenzial an Verhandlungsmacht verschaffen kann, die in diesem Fall in einem nicht formalisierten Verhandlungsprozess mit der Bürgerschaft so genutzt wurde, dass die Bürgerschaft den Gesetzentwurf der Volksinitiative weitestgehend übernahm. Es könnte darüber nachgedacht werden, nach dem erfolgreichen Zustandekommen einer Volksinitiative einen etwaigen

Verhandlungsprozess zu formalisieren, um auch anderen Interessengruppen und Trägern öffentlicher Belange die Möglichkeit zu verschaffen, ihre Position in den Diskussionsprozess einzubringen.

– EINFÜHRUNG VON REGELUNG ZUR ZULÄSSIGKEIT VON FRAGESTELLUNGEN

Ein weiterer Aspekt berührt die Art der Fragestellung, die dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird. In einem Nachsatz des jüngsten Volksentscheids zur Verstaatlichung der Versorgungsnetze wurde als Ziel des Netzkaufs „eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung“ postuliert. Das sind sehr allgemein formulierte Ziele, die einerseits sicher von einem überwiegenden Teil der Bevölkerung mitgetragen werden, andererseits aber in keinem kausalen Zusammenhang mit dem eigentlichen Anliegen der Volksinitiative stehen. Solche suggestiven Formulierungen sind geeignet, die Ergebnisse von Volksentscheiden zu verzerren. Es müsste daher ein Verfahren gefunden werden, das zu klaren, verständlichen Fragen führt.

SCHLUSSBEMERKUNG

Die Demokratie ist eine lebendige Staats- und Regierungsform, die sich über Jahrhunderte herausgebildet und weiterentwickelt hat. Einer der großen Vorteile der Demokratie ist es, dass sie ein offenes und auf dem Wettbewerb der Ideen beruhendes System ist. Ebenso wie andere Systeme und Prozesse, die auf den Grundprinzipien Wettbewerb und Offenheit beruhen, zum Beispiel die Evolution oder die Marktwirtschaft, verfügt ein demokratisches Gemeinwesen über ein Potenzial zur Selbstregulierung, das auch die Korrektur von eingeschlagenen Kursen ermöglicht. In diesem Sinne besteht Anlass zur Zuversicht, dass der

demokratische Prozess dazu führen wird, dass die skizzierten Widersprüche, Konflikte und Blockaden, die zu Effizienz- und Wohlfahrtsverlusten führen, aufgelöst und beseitigt werden können.

ANMERKUNG

¹ Der Autor ist Leiter des Geschäftsbereichs Wirtschaftspolitik der Handelskammer Hamburg. Der Beitrag spiegelt die persönlichen Ansichten des Autors wider und ist keine von den Gremien der Handelskammer legitimierte Positionierung.



Die Bürgerinitiative „Altonaer Museum bleibt“ und ihre Aktionen bewegte die Diskussion und die Entscheidungsträger im Sinne der Initiatoren, bevor es zur Anmeldung des möglichen eigentlichen Verfahrens einer Volksinitiative kam.

Plakat der Initiative, die immer noch online gestellte Website und eine der zahlreichen Straßenaktionen in den Jahren 2010–2012.

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Wie entwickelt sich die Demokratie?

VOLKSBETEILIGUNG ALS HAMBURGER „STAATSRÄSON“

Die Instrumente der direkten Demokratie sind in Hamburg nicht mehr wegzudenken. Die Artikel über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid prägen unsere Verfassung und haben für das politische Leben unseres Landes große Bedeutung. Wirksame Bürgerbeteiligung gehört also schon jetzt zur „Hamburger Staatsräson“ (Farid Müller). Die Bürgerinnen und Bürger machen von ihren Möglichkeiten Gebrauch, und die Politiker, die dadurch gelegentlich in Bedrängnis gebracht werden, haben diese Machtverhältnisse akzeptiert und stellen die Ergebnisse von Volksentscheiden – anders als frühere Regierungen – nicht mehr in Frage, auch wenn sie ihnen missfallen.¹

Selbst die vehementesten Verfechter direkt-demokratischer Verfahren werden freilich nicht behaupten, dass die vom Volk beschlossenen Entscheidungen stets von höherer Qualität seien als die des Parlaments. Es ist ja gerade eine typische und bewusst in Kauf genommene Folge der unmittelbaren Volksentscheidung, dass andere Positionen als die Mehrheitsmeinungen des Parlaments

sich durchsetzen können. Art. 50 der Verfassung ist eingeführt worden, obwohl den Protagonisten bewusst war, dass damit auch solche Entscheidungen herbeigeführt werden können, die von vielen (oder sogar von der Mehrheit der Wahlberechtigten!) als falsch, unangemessen oder sogar gefährlich eingeschätzt werden. Es war bekannt, dass sich „vor allem Menschen mit höherer Bildung und höherem Einkommen“ (Anja Magdalena Quast), also organisations- und finanzstarke Gruppen engagieren. (Der mit dem Volksentscheid gegen die Schulreform erfolgreiche Politiker Walter Scheuerl beschreibt in diesem Band, wie man eine solche Bewegung gegen die Politik der Bürgerschaft aufbauen kann.) Nach Ansicht vieler Beobachter sind beim Volksentscheid gegen das längere gemeinsame Lernen schichtenspezifische Sonderinteressen durchgesetzt worden.

Indem die politischen Parteien seinerzeit die Forderungen von „Mehr Demokratie“ und ähnlichen Initiativen nicht entschieden abgelehnt, sondern teilweise aufgegriffen und in mehr oder weniger modifizierter Form übernommen haben – darüber berichten verschiedene Beiträge dieses

Dr. jur. Hans Peter Bull, geb. 1936; Univ.-Prof. em. für Öffentliches Recht, Bundesbeauftragter für den Datenschutz a. D. (1978–1983); Innenminister des Landes Schleswig-Holstein a. D. (1988–1995); Geschäftsführender Direktor des Seminars für Verwaltungslehre an der Universität Hamburg 1996–2005; Herausgeber des Sammelbandes „Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg – unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen“ (Landeszentrale für politische Bildung und Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, Dezember 2001).

Bandes –, sind sie also bewusst das Risiko eingegangen, ihre Sachpolitik nicht vollständig durchsetzen zu können. Die abschreckenden Beispiele wie etwa bestimmte Schweizer Referenden waren bekannt. Manche werden im Nachhinein bedauert haben, nicht energischer gegen die Ausweitung der direkten Demokratie gesprochen zu haben. Nach dem Volksentscheid zur Rückübernahme der Netze in öffentliche Regie haben aber auch diejenigen Bürgerschaftsfraktionen, die diese Initiative abgelehnt hatten, sich widerspruchslos dem Volkswillen gebeugt und sind an die Umsetzung gegangen.

DIE REGELN DER MITWIRKUNG

Im Wesentlichen unangefochten sind inzwischen auch die Regeln, nach denen Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide in Hamburg ablaufen.² Die verschiedenen Diskussionsrunden, in denen über die Weiterentwicklung der direkten Demokratie gestritten wurde, haben Resultate gebracht, die zwar aus der Sicht der Vorkämpfer im Verein „Mehr Demokratie“ nicht ganz ausreichen, im Vergleich mit anderen Ländern aber nach wie vor an der Spitze des Fortschritts liegen. Es ist – außer bei den Bürgerentscheiden in den Bezirken – dabei geblieben, dass ein Volksentscheid nur verbindlich ist, wenn ihm eine Mindestzahl von Wahlberechtigten zustimmt – wobei jetzt im Normalfall an die Teilnahmequote gleichzeitig stattfin-

dender Wahlen angeknüpft wird (Art. 50 Abs. 4 Satz 10 HV). Damit wird gesichert, dass der Volksentscheid von einem gleich repräsentativen Teil der Wählerschaft getragen wird wie die parallel stattfindende Bundestags- oder Bürgerschaftswahl (in der Formulierung von Andreas von Arnould eine „Synchronisierung des Legitimationsniveaus direkter und repräsentativer Demokratie“). Diese Hamburger Lösung ist originell und würde sich zur Nachahmung eignen.

Über die anderen Quoren lässt sich trefflich streiten. „Mehr Demokratie“ will – wenn es denn überhaupt Quoren geben muss – möglichst niedrige, damit möglichst viele Volksentscheide stattfinden können. Dass gerade dies wünschenswert sei, ist aber keineswegs sicher. Die von manchen befürchteten Boykottaufrufen der Gegenseite – also die Strategie, unerwünschte Volksentscheide durch Fernbleiben leerlaufen zu lassen, hat es, soweit erkennbar, nirgends gegeben; sie wären auch für ihre Betreiber riskant gewesen, solange – wie in Hamburg – auf die Zustimmung zu dem Volksbegehren und nicht auf die Beteiligung an der Abstimmung abgestellt wird.

Grundsätzlich aber gilt: Die direkte Volksbeteiligung soll die parlamentarische Staatswillensbildung ergänzen, nicht ersetzen; sie soll eine verfassungsrechtlich vorgesehene Reservekraft bilden, die zum Einsatz aufgerufen wird, wenn das Parlament nach der Meinung vieler Bürger ver-

sagt, schärfer pointiert: ein Damoklesschwert über den Häuptern der Abgeordneten, das sie mahnt, nicht übermütig zu werden. Um diese Funktion zu erfüllen, braucht das Instrument Volksentscheid nicht häufig angewandt zu werden; im Gegenteil könnte es sich abnutzen, wenn es zur alltäglichen Waffe im politischen Streit würde.

Feinjustierungen an den Regeln der direkten Demokratie werden auch in Zukunft nötig sein. Hamburg ist insofern tatsächlich ein „Labor für direkt-demokratische Feldversuche“ (von Arnauld). Die größten Probleme dürfte aber wie schon in den vergangenen Jahren das „Finanztabu“ aufwerfen, also der Ausschluss von Volksinitiativen über „Haushaltspläne“. Finanzwirksamen Volksentscheiden wird in allen Ländern entgegengehalten, dass das Budgetrecht des Parlaments respektiert werden müsse. Wie weit dieser Vorbehalt gegenüber direkt-demokratischer Entscheidungsbefugnis reicht, ist umstritten und wird von den Landesverfassungsgerichten unterschiedlich beurteilt.³ Über die Unterschiede der Formulierungen hinweg halten die Verfassungsgerichte es für geboten, Volksinitiativen zu beanstanden, die es den Landtagen in erheblichem Maße erschweren, einen ausgeglichenen Haushalt zu beschließen. Diese Rechtsprechung ist schwer mit dem Gedanken zu vereinbaren, dass das Volk gerade über die wichtigsten Angelegenheiten soll entscheiden können. Sie ist auch in einzelnen Ausprägungen schwer nachvollziehbar, etwa was die Gestaltung des Schulunterrichts angeht, die selbstverständlich vielfach mit Kosten verbunden ist.

DIE „KOMMUNALE“ DEMOKRATIE

Ernst zu nehmen sind auch die Konflikte zwischen Kommunalpolitik und Bürgerinitiativen in den Bezirken, über die in mehreren Beiträgen dieses Bandes detailliert berichtet wird. Die Hambur-

ger Bezirke sind keine Gemeinden im Sinne von Art. 28 Abs. 1 GG, sondern Verwaltungseinheiten einer Metropole, die eng miteinander verflochten und aufeinander angewiesen sind. Hamburg ist eher mit den Millionenstädten München und Köln vergleichbar als mit Mittelstädten in Flächenländern oder gar mit Landgemeinden. Durch die Bezirksämter und Bezirksversammlungen ist aber ein gewisses Maß an dezentraler Planung und Gestaltung und bürgernaher Verwaltung gewährleistet. In Art. 4 Abs. 2 der Verfassung findet sich seit einigen Jahren eine Garantie der Bezirke und Bezirksversammlungen. Die Idee eines kurzzeitig amtierenden Finanzsenators, zur Haushaltssanierung die Bezirke möglichst ganz einzusparen und jedenfalls die Bezirksversammlungen abzuschaffen, scheiterte noch am Tage ihrer Bekanntmachung an einem Blick in die Verfassung.

In den Bezirken entstehen Bürgerbegehren leichter und schneller als auf Landesebene. Die Probleme sind anschaulicher und spürbarer als die Fragen der Landesgesetzgebung, und die Menschen sind „näher dran“ an diesen Konflikten (vgl. dazu die Beiträge von Anja Magdalena Quast und Angelika Gardiner, aber auch die von Matthias Iken sowie Björn Farries/Jürgen Warmke in diesem Band). Nicht selten ist „Sankt Florian“ der Impulsgeber: „Der vermeintliche Bürgerwille ist viel zu oft nur ein kaschierter Betroffenenwille“ (Iken). Die für den Wohnungsbau politisch Verantwortlichen fühlen sich dadurch in ihren Anstrengungen erheblich behindert, und auch die Verwaltung ist bisweilen in Versuchung, als destruktiv empfundene Bürgerinitiativen abzuwehren. Aber die meisten Bezirkspolitiker haben gelernt, dass auch Partikularinteressen im Ansatz legitim sind und dass sie sich mit ihnen auseinandersetzen müssen. Sie müssen sich um Akzeptanz für ihre Entscheidungen bemühen, und sie erleben, dass ein Teil der Proteste gegen Bauvorhaben

nicht egoistisch, sondern altruistisch begründet ist, dass also ökologische oder städtebauliche Einwände vorgebracht werden (Quast). Es gibt sie doch, die Volks- und Bürgerinitiativen, die das Gemeinwohl gegen Sonderinteressen verteidigen wollen, die für soziale Einrichtungen kämpfen, gerechte Lastenverteilung anstreben oder ästhetische Maßstäbe zur Geltung bringen, die sonst vernachlässigt werden. Mit Recht weist Uli Hellweg in seinem Beitrag darauf hin, dass die „Zivilgesellschaft“ ihre Stimme oft auch auf andere Weise erhebt, ohne eine förmliche Beteiligung an den staatlichen und kommunalen Entscheidungen anzustreben.

Ob die Verfahrensregeln für die bezirkliche Bürgerbeteiligung vollkommen angemessen sind, bedarf aber weiterer Diskussion (vgl. dazu den Aufsatz von Andreas Dressel). Fragwürdig ist nicht nur, dass kein Zustimmungsquorum vorgesehen ist (§ 32 Abs. 9 Bezirksverwaltungsgesetz), sondern besonders die dreimonatige Entscheidungs- und Vollzugssperre für den Fall, dass ein Drittel der für ein Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften eingereicht wird (§ 32 Abs. 5 Bezirksverwaltungsgesetz). Damit kann eine sehr kleine Zahl von Menschen jedes Vorhaben des Bezirks blockieren, auch wenn es vielleicht von einer viel größeren Menge gewünscht wird. Die schichtenspezifische Ungleichheit der Bürgerbeteiligung wirkt sich dabei besonders stark aus. Was angesichts dieses Ungleichgewichts in Zukunft zu leisten ist, hat m. E. Anja Magdalena Quast auf den Punkt gebracht: Es sind „Instrumente zu entwickeln, die eine rechtzeitige und gleichmäßige Beteiligung *aller* Gruppen im Bezirk an Entscheidungen über Vorhaben und Projekte gewährleisten“.⁴

VERÄNDERUNGEN DER REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE

„Mehr Demokratie“ hat wesentlich dazu beigetragen, dass auch das Wahlrecht zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen den Wählern mehr Auswahlmöglichkeiten bietet und den Wettbewerb unter den Bewerbern verschärft. Über das Erreichte hinaus fordert „Mehr Demokratie“ inzwischen noch weitere Änderungen der repräsentativ-demokratischen Verfassung, insbesondere die Aufhebung oder zumindest Senkung der Sperrklauseln, die es kleinen Parteien erschweren, Bürgerschaftsmandate zu erlangen. In Anknüpfung an Urteile des Bundesverfassungsgerichts und einiger Landesverfassungsgerichte wird argumentiert, die verfassungsrechtlichen Gebote der „Erfolgswertgleichheit“ der Stimmen und der Chancengleichheit aller Parteien stünden solchen Sperrklauseln entgegen.

Wahlen sind aber keine demoskopischen Erhebungen, bei denen es auf ein möglichst genaues Abbild der Wählerpräferenzen und der Stärke aller Parteien ankommt, sondern sie dienen der Kreation der obersten Staatsorgane. Das zu wählende Parlament muss in der Lage sein, eine handlungsfähige Regierung zu bilden, und die Regierung muss in der Lage sein, ihr den Wählern präsentiertes Programm umzusetzen; sie ist auf eine stabile Mehrheit im Parlament angewiesen, um langfristig und nachhaltige Politik gestalten zu können. Kleine Parteien können die Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung schwächen. Man sollte nicht darauf warten, dass dies tatsächlich geschieht, sondern vorbeugend dafür sorgen, dass die Wahlen ihre integrative Funktion erfüllen können.

Entsprechendes gilt für die Bezirksversammlungen: Auch hier muss nachhaltige Politik über längere Zeiträume hin betrieben werden;

dafür werden stabile Kräfte gebraucht und nicht die Vertretung sämtlicher noch so kleiner Gruppen, die dann u. U. unverhältnismäßig große Blockade- oder Verzögerungsmacht besitzen. Die jüngst von der Bürgerschaft beschlossene Aufnahme der Sperrklauseln (Bürgerschaft: fünf Prozent, Bezirksversammlungen: drei Prozent) in die Verfassung war also angemessen; die „Erfolgswertgleichheit“ sämtlicher Stimmen ist kein höherrangiges Ziel.

INDIVIDUELLE FREIHEIT GEGEN ALLGEMEININTERESSEN?

Betrachtet man die Entwicklung im Überblick, so drängt sich der Eindruck auf, dass die rechtliche und faktische Stellung der vielen Einzelnen gestärkt, die der Allgemeinheit aber geschwächt worden ist. Die direkt-demokratischen Reformforderungen gingen stets von dem Anspruch der Individuen aus, ihre subjektive Meinung oder ihre jeweiligen Interessen zur Geltung zu bringen, die öffentlichen Interessen aber – deren Durchsetzung regelmäßig auf Einschränkungen der individuellen Entfaltungsfreiheit hinauslaufen muss – ein Stück weit zurückzudrängen. Das liegt in der Logik des Freiheitsdenkens und ist im Ansatz unvermeidlich, begründet jedoch in der Weiterentwicklung eine Tendenz zur Desintegration des Gemeinwesens. Indem sich die Einzelnen vom Ganzen, also dem „Staat“, dem „politischen System“ oder schlicht „der Politik“ abgrenzen, vertiefen sie die Kluft zwischen sich und denen, die das Ganze repräsentieren (sollen), den „Politikern“.

Die bedauernswerte Polarisierung zwischen „Volk“ und „Politikern“ beruht auf oberflächlicher, ungenauer Wahrnehmung der tatsächlichen Verhältnisse und Interessengegensätze und einer Unterschätzung der Entscheidungsprobleme. Das Volk ist nicht „besser“ als die Politiker – auf

beiden Seiten sind Akteure beteiligt, die eigene Interessen und nicht das Gemeinwohl durchsetzen wollen. Aber die Politiker hören schon deshalb auf Wünsche und Forderungen des Volkes, weil sie untereinander im Wettbewerb um die Unterstützung der Wähler stehen.

Die Rede von dem „politikverdrossenen Volk“ und „der volksfernen Politik“ ist so beliebt geworden, dass kaum noch jemand nach dem Wahrheitsgehalt dieser Gegenüberstellung fragt. So falsch es wäre, diesem Generalvorurteil eine ebenso generelle positive Sichtweise entgegenzusetzen – also zu behaupten, das politische und staatliche System sei in bester Ordnung und müsse nur stärker gegen den Individualismus des Volkes durchgesetzt werden –, so unangemessen bleibt doch die herrschende Einseitigkeit der Betrachtung.

Im Volk bestehen viele Meinungen nebeneinander; sie werden in zivilgesellschaftlichen Formen erarbeitet und gebündelt, kontrovers verhandelt und öffentlich kommuniziert, lange bevor sich staatliche Organe damit befassen. In einem weiteren Sinne sind auch die informellen Formen der Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten (vgl. Beiträge von Gerhard Fuchs, S. 118 ff., und Uli Hellweg, S. 122 ff.) Elemente direkter Demokratie – aber eben nicht im hier behandelten verfassungsrechtlichen Sinne.

Ein einheitlicher „*Volkswille*“ wird erst durch Abstimmung gebildet; vorher kann allenfalls von einer *öffentlichen Meinung* die Rede sein. *Staatswillensbildung* ist davon zu unterscheiden. Sie besteht nicht bloß im Abzählen von Stimmen und der Zuordnung von Parlamentssitzen, sondern ist ein *Integrationsvorgang*; das Ergebnis ist mehr als die Summe der Einzelstimmen. Auf dieser Idee der integrativen Wirkung von Abstimmungen baut jede Ordnung auf, die eine große Zahl von Menschen zu gemeinsamem Handeln zusammenführt.

Zwar entsteht das Allgemeininteresse aus den Interessen der vielen Einzelnen, aber es reicht darüber hinaus, weil ein Teil der Individualpositionen mit anderen unvereinbar ist und daher zurückstehen muss und weil manche gemeinsamen Interessen von Einzelnen nicht hinreichend vertreten werden (z. B. die der schwach organisierten oder politisch apathischen Bevölkerungsgruppen). Das verbreitete Freund-Feind-Denken wird dieser Lage nicht gerecht; es ist nicht nur unfair gegenüber denen, die stellvertretend für uns alle politische Verantwortung übernommen haben, sondern gefährdet auf lange Sicht auch die Handlungs- und Reformfähigkeit des Gemeinwesens.

Mit dem Begriff „Gemeinwesen“ wird deutlich, dass der Staat und seine Organisation ein gemeinschaftliches Gut darstellen, das zu pflegen sich lohnt. Es geht nicht darum, ein Übergewicht des Kollektivs über das Individuum zu propagieren, sondern die Aufgabe besteht darin, die Freiheit des Einzelnen in das richtige Verhältnis zur Freiheit der anderen zu setzen und die Entscheidungsregeln adäquat auszugestalten und zu praktizieren (s. a. die Übersicht der Vor- und Nachteile von direkter und repräsentativer Demokratie bei Dirck Süß in diesem Band). Der Staat und seine Mitarbeiter – von den Parlamentsabgeordneten bis zu den öffentlichen Dienstleistern in den Verwaltungen und Betrieben – sind täglich damit befasst, in rechtlich geordneten Verfahrensweisen die Arbeit der inhaltlichen Abwägung zu leisten. Die unmittelbare Mitwirkung von Initiativen aus dem Volk kann diese Arbeit ergänzen oder im Einzelfall überflüssig machen, aber nicht ersetzen. Deshalb müssen auch künftig beide Zweige der gemeinschaftlichen Organisation, die direkt-demokratische und die repräsentativ-parlamentarische, gepflegt und weiterentwickelt werden.

ANMERKUNGEN

- 1 Der folgende Beitrag schreibt eine vor dreizehn Jahren verfasste Bewertung der seinerzeit neuen Formen der Bürgermitwirkung fort: Hans Peter Bull: Direkte Demokratie in Hamburg – Chancen und Risiken, in: ders. (Hrsg.): Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg – unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen, Hamburg 2001, S. 16–37.
- 2 Zur Bedeutung dieser Regeln sei nochmals auf den in Fn. 1 zitierten Beitrag in dem Vorgänger-Sammelband verwiesen (dort S. 26 ff.).
- 3 Dazu in diesem Band Andreas von Arnould m.w.N. Vgl. u.v.a. auch die Sachverständigenanhörung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft am 16.11.2010, sowie Hans Peter Bull: Die „Privatisierungsbremse“ in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Weiterdenken ..., Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bremen, Oktober 2012.
- 4 Hervorhebung durch mich, H. P. B.

Willi Beiß und Oliver Rudolf

Zahlen – Daten – Fakten

zu Volksabstimmungsverfahren im Zeitraum der Jahre 1996 bis 2013

In dem Zeitraum vom Inkrafttreten des Volksabstimmungsgesetzes vom 20. Juni 1996 bis zum Ende des Jahres 2013 wurden insgesamt 37 Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen angezeigt. Darüber hinaus wurde im Dezember 2013 erstmalig auch die Unterschriftensammlung für ein Referendumsbegehren angezeigt – das mit der Neufassung von Artikel 50 der Verfassung eingeführte Instrument zur Sicherung von volksbeschlossenen Entscheidungen. Dieses erste Referendumsbegehren endete, nachdem das Hamburgische Verfassungsgericht die Unzulässigkeit festgestellt hat.

Von den 37 angezeigten Unterschriftensammlungen waren 25 erfolgreich und führten zur Feststellung des Zustandekommens einer Volksinitiative. In 14 Fällen wurde nach dem Zustandekommen der Volksinitiative ein Volksbegehren durchgeführt. 12 Volksbegehren waren erfolgreich. Bisher wurden 7 Volksentscheide durchgeführt, davon 4 erfolgreich. Die Kurve der Anzahl der angezeigten Unterschriftensammlungen über die Volksinitiative und das Volksbegehren bis zum Volksentscheid zeigt auf, dass rd. $\frac{1}{3}$ der Anliegen in der Bevölkerung keine ausreichende Unterstützung findet oder nicht mit der notwendigen Ernsthaftigkeit verfolgt wird, um zumindest das Quorum von 10 000 Unterschriften (weniger als 1 %

der Wahlberechtigten) der ersten Stufe zur Volksinitiative zu schaffen (Grafik 1).

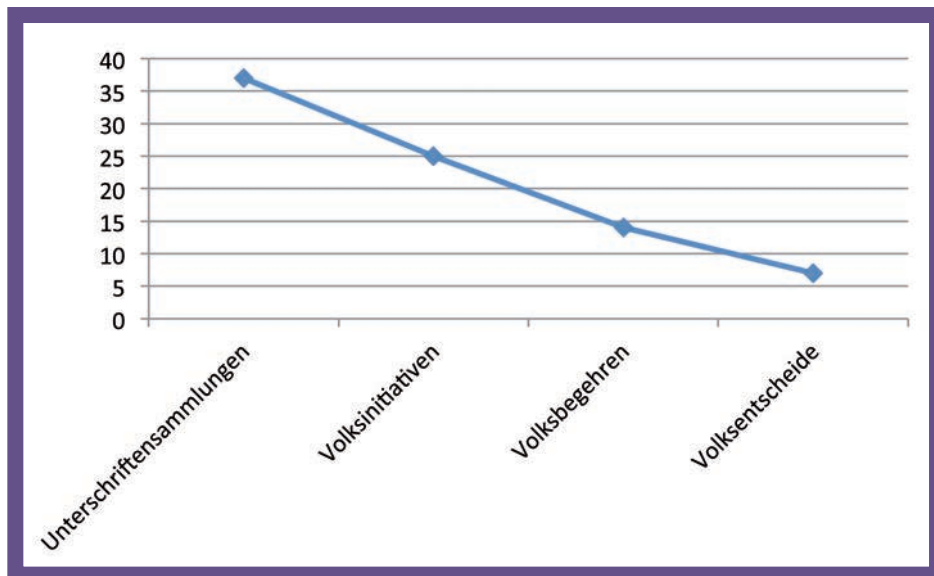
Bei thematischer Betrachtung ist auffällig, dass von den bis Ende Januar 2008 angezeigten 24 Unterschriftensammlungen für eine Volksinitiative in 10 Fällen das Wahlrecht oder die direkte Bürgerbeteiligungen (Volksabstimmungsrecht/Recht zum Bürgerentscheid) Gegenstand der jeweiligen Initiative gewesen ist. Werden für den gleichen Zeitraum die durchgeführten Volksentscheide betrachtet, tritt die Dominanz der Ausgestaltung der demokratischen Teilhabe als Gegenstand noch deutlicher hervor: 4 von 5 der bis 2008 durchgeführten Volksentscheide hatten das Wahlrecht, das Volksabstimmungsrecht oder das bezirkliche Bürgerabstimmungsverfahren zum Gegenstand. Die politische Auseinandersetzung wurde beginnend mit der Neufassung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das Volksabstimmungsrecht vom 16. Dezember 2008 über die umfassende Änderung des Wahlrechts vom 7. Juli 2009 bis zur Reform der bezirklichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vom 27. Januar 2012 durch Verhandlungen von Bürgerschaft und dem Verein „Mehr Demokratie“ im Wege der Kompromissbildung beendet.

Insgesamt ist über den gesamten Zeitraum bis 2013 festzustellen, dass auf der zweiten Stufe,

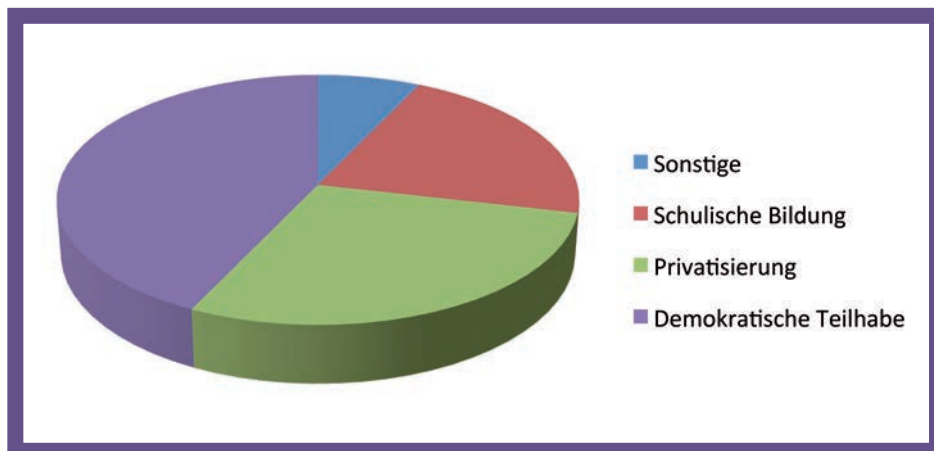
dem Volksbegehren neben der Ausgestaltung der demokratischen Teilhabe mit 6 die Bereiche der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen bzw. Aufgaben mit 4 und das Thema der schulischen Bildung mit 3 Volksbegehren einen thematischen Schwerpunkt des Instruments der Volksabstimmung bilden (Grafik 2).

Wird die Entwicklung der Verfahren zum Volksbegehren betrachtet, zeigt sich, dass 2008/2009 nicht nur die Ausgestaltung der demokratischen Teilhabe als Verfahrensgegenstand weggefallen ist. Auch die Anzahl der Volksbegehren ist

erheblich zurückgegangen: Zu 16 zustande gekommenen Volksinitiativen wurden 11 Volksbegehren durchgeführt, mithin in rd. 69 % der Fälle. Zu den 8 seit 2009 zustande gekommenen Volksinitiativen wurde in nur 3 Fällen (rd. 38 %) ein Volksbegehren durchgeführt. Zwar könnte mit der Volksinitiative „G9-JETZT-HH“ noch ein Volksbegehren hinzukommen, auch in diesem Fall läge der Anteil aber deutlich niedriger als bis 2008/2009. Hier deutet sich eine Entwicklung zum politischen Kompromiss zwischen parlamentarischer und direkter Demokratie an.



GRAFIK 1
Anzahl der Verfahren von der Unterschriftensammlung bis zum Volksentscheid



GRAFIK 2
Gegenstand der durchgeführten Volksbegehren (bis 2013)

Zahlen – Daten – Fakten

zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Zeitraum der Jahre 1998 bis 2012

Der im Jahr 1998 selbst durch Plebiszit angenommene Gesetzesentwurf für eine Bürgermitwirkung auf der Ebene der Bezirke wurde anschließend im Bezirksverwaltungsgesetz und nachgeordneten Verwaltungsvorschriften geregelt.

Innerhalb eines Zeitraumes von 15 Jahren bis zur Novellierung im Jahr 2012 wurden 90 Bürgerbegehren angezeigt. Die Anzeigen der sieben Bezirksämter werden der für die Bezirksaufsicht zuständigen Behörde übermittelt. Dabei und in den folgenden Verfahrensbegleitungen wurden einige zusätzliche Merkmale erhoben.

Der Entschluss, in einer bestimmten Frage ein Bürgerbegehren zu starten, ist stets gespeist von drängenden örtlichen Fragestellungen, die von Anfang an öffentlich gestellt und diskutiert werden. Daher gibt es sicher auch Initiativen zu Bürgerbegehren, deren Anliegen sich bereits vor einer formalen Anzeige aufklären lassen, so dass es nie zu einer formalen Anzeige kommt. Solche Initiativen oder Vorgänge wurden von der bezirklichen Meldetätigkeit grundsätzlich nicht erfasst.

Auch nach der Gesetzesnovellierung im Jahr 2012 werden die Anzeigen von Bürgerbegehren weiter bei der Finanzbehörde – Amt Bezirksverwaltung – erfasst und die sich daraus entwickelnden Verfahren begleitet. Die seither aufgelaufenen

sehr wenigen Anzeigen lassen aber noch keine Auswertung zu.

Obwohl die Grundgesamtheit der angezeigten Bürgerbegehren im Zeitraum von 1998 bis 2012 eher gering ist, können einige durchaus interessante Schlüsse gezogen werden. Sie sind nachfolgend dargestellt.

I. DIMENSION ANZAHL UND AKTIVITÄT

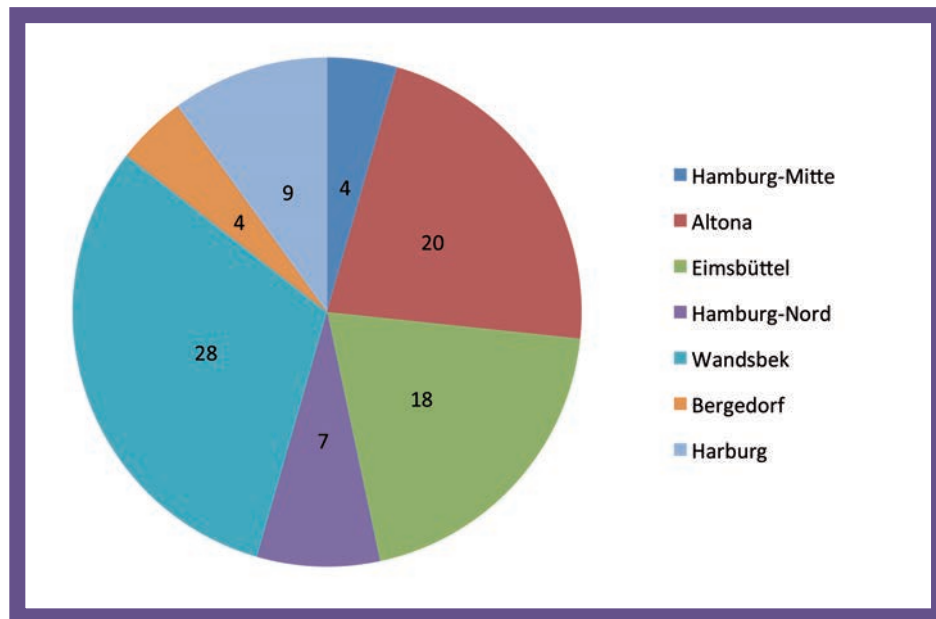
Die 90 angezeigten Bürgerbegehren verteilten sich unterschiedlich stark auf die Bezirke. Mehr als die Hälfte aller Bürgerbegehren wurde allein in den Bezirksämtern Wandsbek und Altona angezeigt. In vier von sieben Bezirken wurden jeweils weniger als zehn Bürgerbegehren angezeigt. Die Relation zur Einwohner/innenzahl ergibt eine weitere Kennzahl für Aktivität. Danach konnte in den Bezirken Altona, Eimsbüttel und Harburg eine überdurchschnittliche Aktivität festgestellt werden.

Es zeigt sich dabei eine Tendenz, wonach die Aktivität in den Bezirken, die überwiegend auf althamburgischem Gebiet liegen, eher gering ausgeprägt war. In Bezirken, die sich dagegen überwiegend in ursprünglich nicht hamburgischen Gebieten ausdehnen, war eine höhere Aktivität erkennbar. Ob dieser beobachtbare Zusammen-

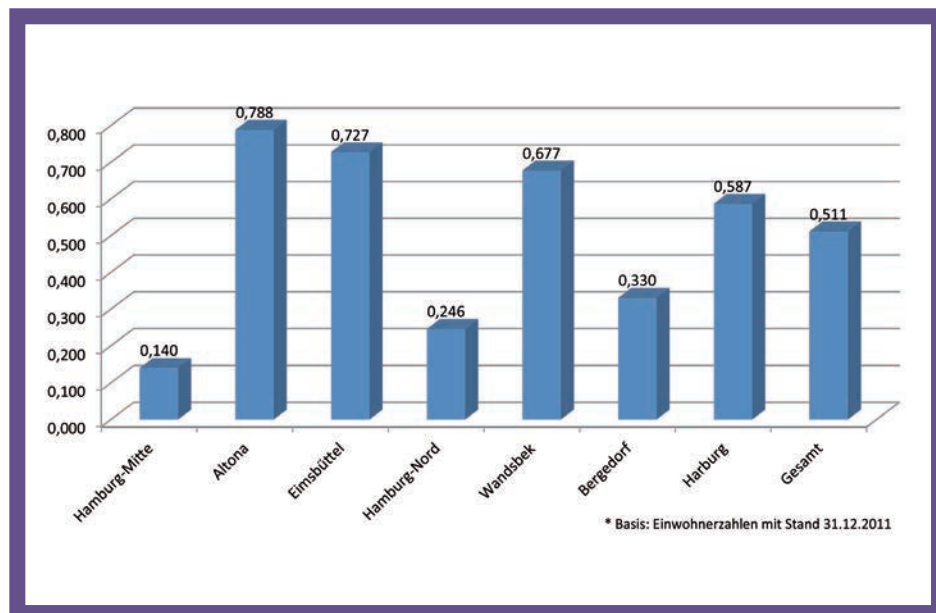
Harald Fritze, geb. 1961 in Hamburg. Studium der Wirtschafts- und Organisationswissenschaften an der Helmut-Schmidt-Universität, Diplom-Kaufmann, Berufsoffizier Abschied 1991, Wirtschaftsreferendariat, seit 1994 verschiedene Tätigkeiten in der Verwaltung, seit 2008 Leiter Amt Bezirksverwaltung (früher Amt Bezirke und Verwaltungsreform) in der Hamburger Finanzbehörde.

hang sachlich begründet und damit politisch relevant ist oder ob er nur zufällig entsteht, kann angesichts der überschaubaren Grundgesamtheit

und komplexen Fragestellungen nur schwer beurteilt werden.



GRAFIK 1
Anzahl der Bürgerbegehren/ Bürgerentscheide nach Bezirken im Zeitraum 1998 bis 2012



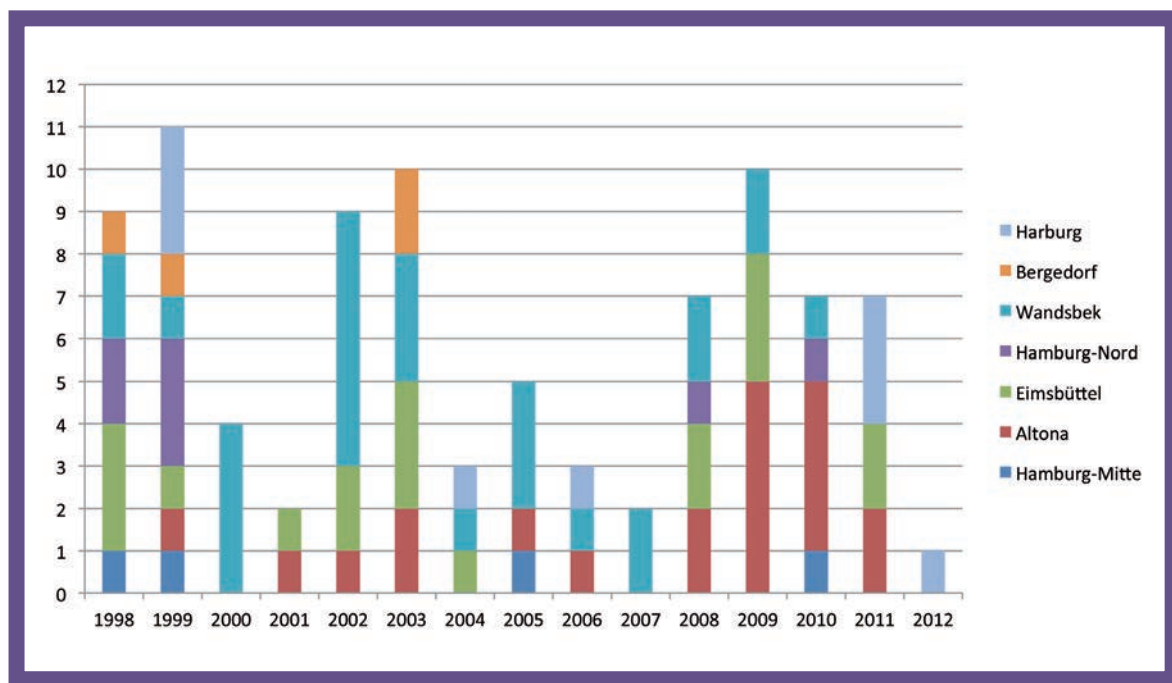
GRAFIK 2
Anzahl der Bürgerbegehren/ Bürgerentscheide je 10 Tausend Einwohner*

II. DIMENSION ZEIT

Die zeitliche Häufung der angezeigten Bürgerbegehren verlief über die 15 Jahre uneinheitlich. Rund ein Drittel aller Bürgerbegehren wurden in nur drei Jahren (1999, 2003, 2009) angezeigt. Über 50 Prozent verteilten sich auf insgesamt vier Jahre im beobachteten Zeitraum. Überdurchschnittlich viele Bürgerbegehren ergaben sich in den Jahren 1998, 1999, 2002, 2003 sowie im Zeitraum 2008 bis 2011. Im zuletzt genannten Zeitraum ergab sich dabei ein durchweg höheres Niveau als

in den davor liegenden Jahren. Mehr als die Hälfte aller Bürgerbegehren im Bezirk Altona (13 von 20) fällt in diesen Zeitraum.

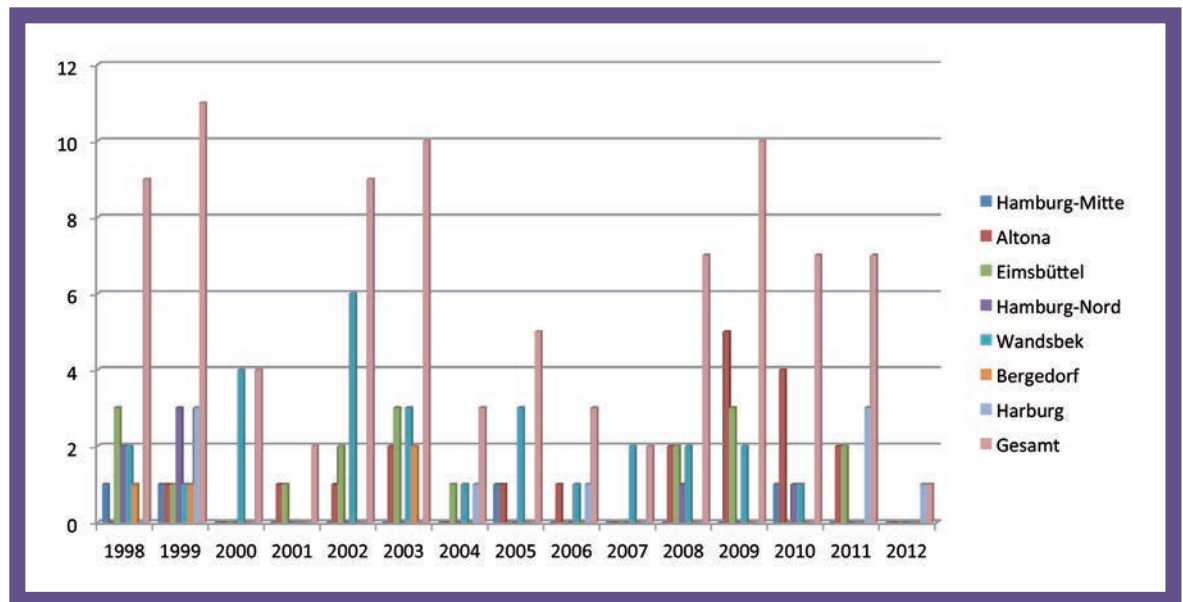
Anders als Volksbegehren wurden und werden Bürgerentscheide nicht zwingend mit Wahlterminen zusammengelegt, sondern folgen eigenen zeitlichen Vorgaben. Eine Häufung von Anzeigen gerade in Wahljahren war nicht durchweg erkennbar¹. Oder anders herum: die Masse der Bürgerbegehren wurde inmitten laufender Legislaturperioden von Bürgerschaft und Bezirksversammlungen angezeigt.



GRAFIK 3 Jahr der Anzeige; Gesamtzahl der Bürgerbegehren/Bürgerentscheide aus allen Bezirken

Diese Betrachtung lässt den Schluss zu, dass Bürgerbegehren in Wahlkampfzeiten weit überwiegend nicht als Mittel bundes-, landes- oder bezirkspolitischer Auseinandersetzung genutzt wurden. Vielmehr wurden sie zu Zeiten angestrengt, in denen städtische Gremien sich entsprechend handlungsfähig inmitten ihrer Legislatur zeigten. Das erhöhte Niveau im Zeitraum von 2008 bis 2011 lässt historisch mehrere Interpretationen zu: Es könnte eine Reaktion auf damals zunehmende politische Gegensätze – insbesondere zwischen Bezirks- und Landespolitik – sein.

Es könnte genauso ein Ausdruck erhöhter Beteiligungsfreude sein, als in dieser Zeit die direkte Bürgerbeteiligung bundesweit intensiver diskutiert und nachgefragt wurde.



GRAFIK 4 Jahr der Anzeige, Gesamtzahl der Bürgerbegehren/Bürgerentscheide nach Bezirken unterschieden

1 Im gesamten Zeitraum fanden statt

- Bundestagswahlen: 1998, 2002, 2005, 2009
- Bürgerschaftswahlen: 2001, 2004, 2008, 2011 (zugleich Wahlen zu den Bezirksversammlungen)
- Europawahlen: 1999, 2004, 2009

III. DIMENSION ERFOLG UND ANLASS

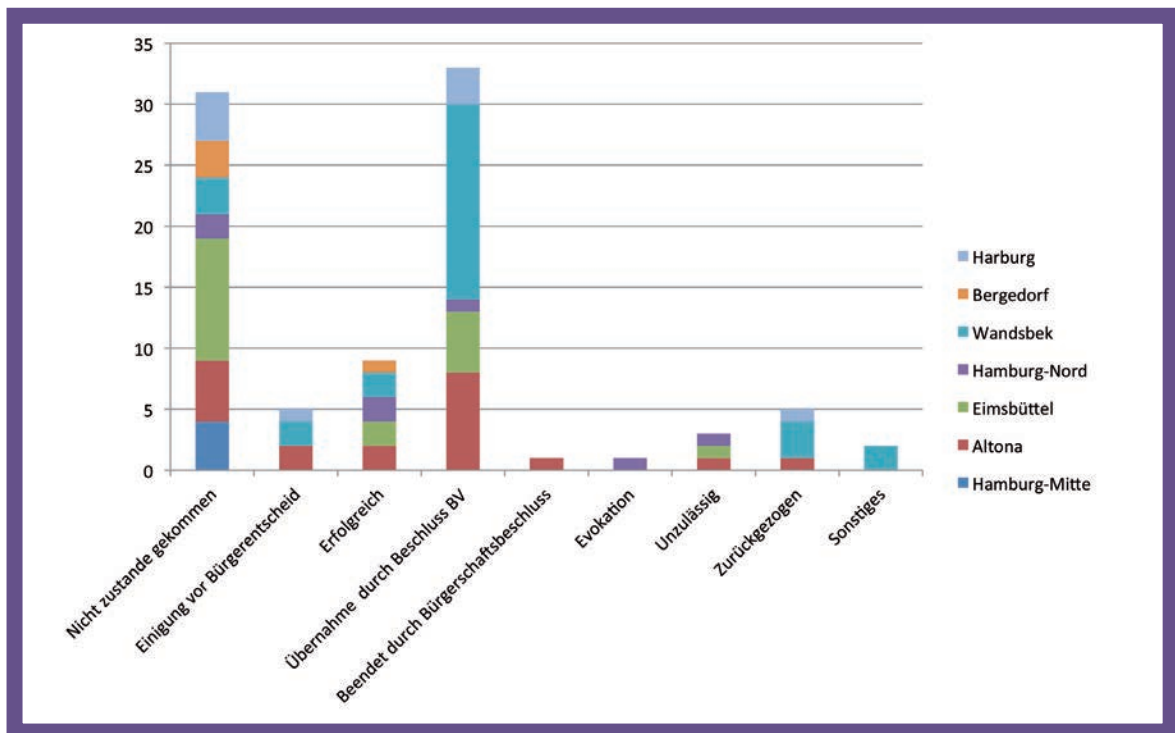
Etwa ein Drittel aller angezeigten Bürgerbegehren kam nicht zustande², d. h. sie erreichten nie den formalen Übergang zum Abstimmungsverfahren. Innerhalb dieser Kategorie häuften sich die Anlässe im Bezirk Eimsbüttel (10 von 18).

Ein weiteres gutes Drittel wurde durch positive Übernahme des Begehrens durch die zuständige Bezirksversammlung erledigt (Erledigung durch Übernahme). In dieser Kategorie häuften sich die angezeigten Bürgerbegehren im Bezirk Wandsbek. Ein Bürgerbegehren wurde durch Bürgerschaftsbeschluss erledigt und ein weiteres durch die so genannte Evokation, d. h. durch eine die Bezirksebene übersteuernde Entschlussfassung des Senates.

Auffällig war die Erledigung der Bürgerbegehren im Bezirk Wandsbek: Es kam dort in 16 von

insgesamt 20 Bürgerbegehren zu einer Übernahme des Begehrens durch die Bezirksversammlung. Ursächlich dafür dürfte sein, dass sich bezirkliche Gremien und Initiatoren vor Durchführung eines Bürgerentscheides eher auf dialogorientierte Strategien einließen, die Gesetz und Verordnung bis zum Jahr 2012 regelhaft nicht vorsahen. So kam es einerseits zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen der förmlichen Verfahren, andererseits konnten manche der im Bezirk Wandsbek besonders aufwändigen Abstimmungen vermieden werden. Die Novellierung des Gesetzes im Jahr 2012 nahm diese tatsächliche Entwicklung auf und betont stärker die Möglichkeit zu Schlichtung und Einigung vor dem eigentlichen Bürgerentscheid.

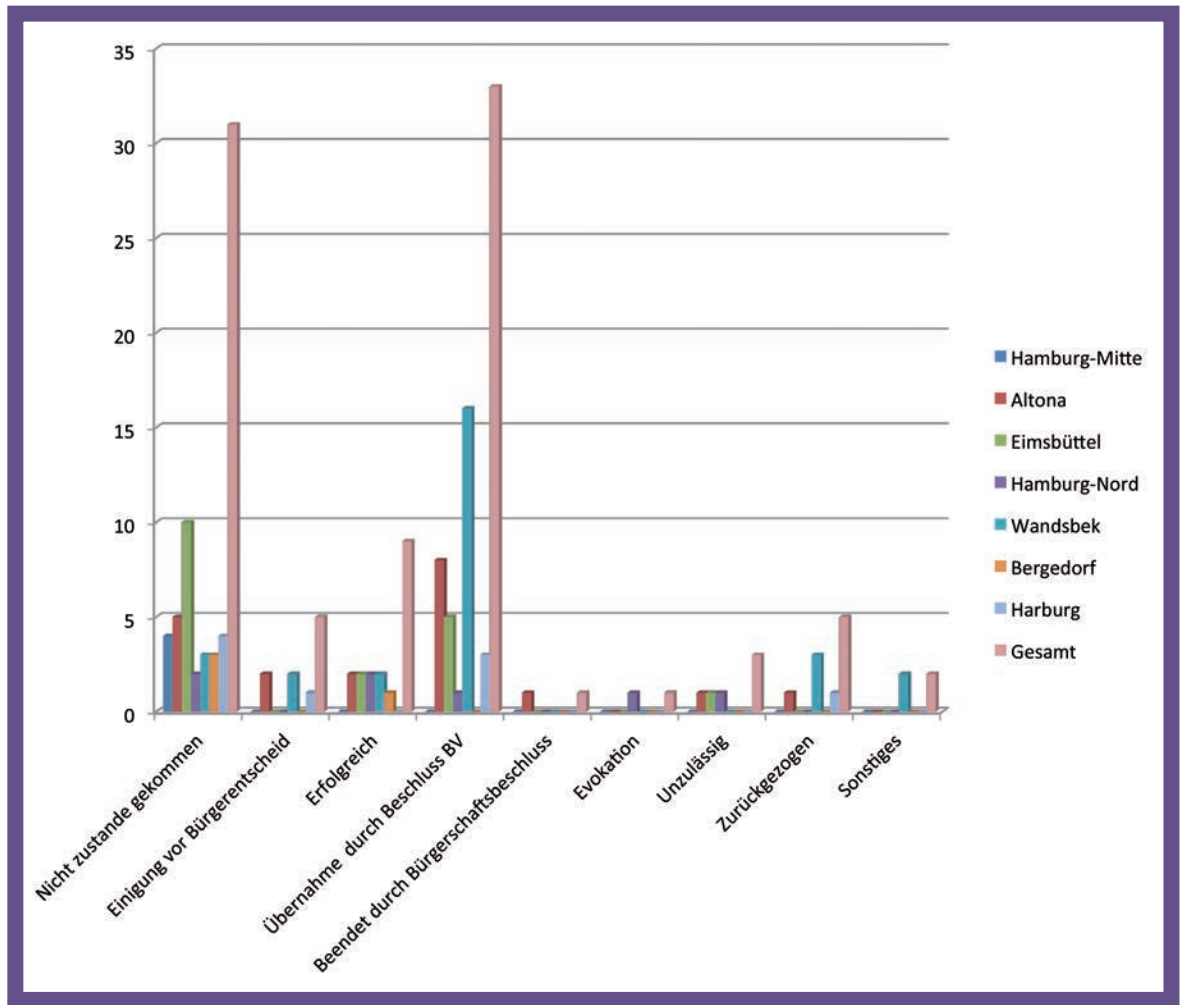
In der öffentlichen Diskussion wurde und wird öfters das Recht des Senates kritisiert, die Ergebnisse eines bezirklichen Bürgerentscheides zu übersteuern. Im beobachteten Zeitraum von 14



GRAFIK 5 Ausgang Bürgerbegehren/Bürgerentscheide aus allen Bezirken

Jahren und im Umfang der 90 Bürgerbegehren ist dies nur einmal geschehen. Die Kritik mag also

formal richtig sein, der Realität entspricht sie nicht.



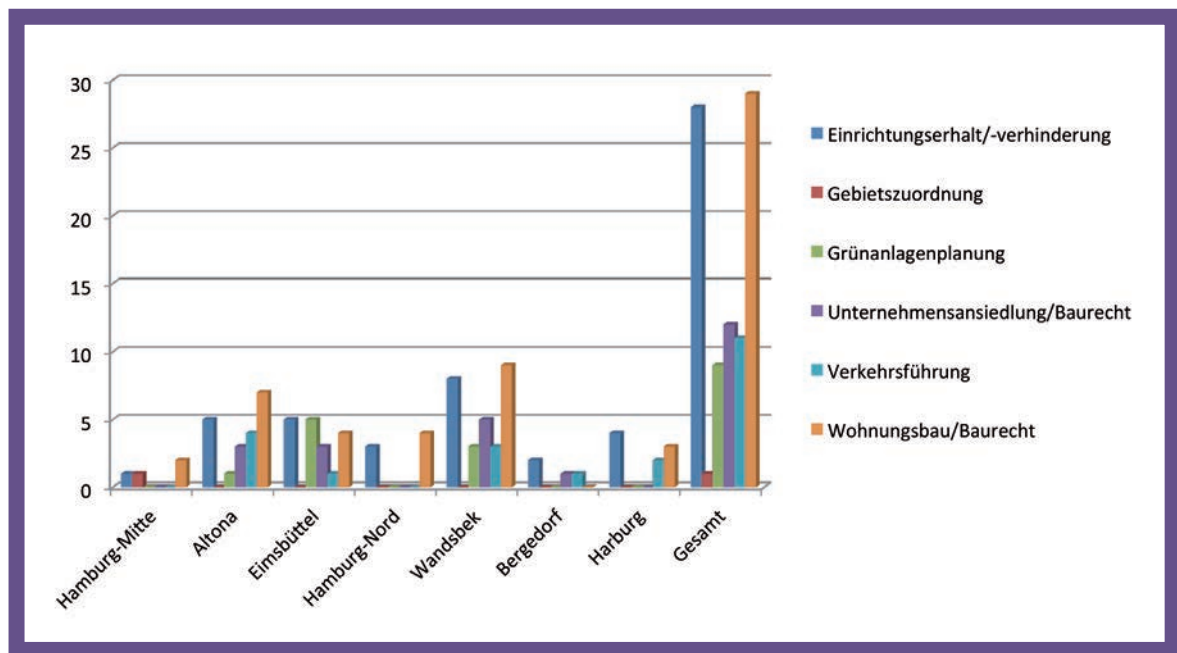
GRAFIK 6 Ergebnisse Bürgerbegehren/Bürgerentscheide nach Bezirken unterschieden

2 Ein Bürgerbegehren kommt nicht zustande, wenn es das erforderliche Quorum an Unterstützung der Einwohnerschaft verfehlt. Nach altem Recht lag davor noch eine Zulässigkeitsprüfung. Denn war die Fragestellung eines Bürgerbegehrens unzulässig, kam es ebenfalls nicht zustande. Die Zulässigkeitsprüfung erstreckte sich zunächst auch auf inhaltliche Aspekte der Fragestellung und war deswegen in den zurückliegenden Jahren Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzung, in deren Folge die vom Gesetzgeber intendierte Tiefe und Ausdehnung dieser Prüfung auf eine rein formale Ebene zurückgenommen wurde. Die Novellierung des § 32 a BezVG nahm diese Entwicklung auf, Gegenstände und Zeitpunkt der Zulässigkeitsprüfung wurden präzisiert.

3 Innerhalb der gesetzlich zulässigen Erledigung durch Übernahme ist die politische getriebene Variante einer so genannten „unechten Übernahme“ denkbar. Bei dieser Variante würde eine Bezirksversammlung einem Bürgerbegehren nur beitreten, um es formal zu erledigen, wobei die inhaltliche Entscheidung nicht mitgetragen würde. Diese denkbaren politischen Prozesse können mit dem förmlichen Merkmal nicht erfasst werden.

Die Unterscheidung der angezeigten Bürgerbegehren nach ihrem Anlass ist kaum möglich. Zwar muss die im Bürgerbegehren zur Abstimmung gestellte Frage einfach mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden können. Die einfache Antwort führt aber nicht zwingend zu einfachen Fragen. Örtliche Problemlagen sind oft inhaltlich komplex, aus mehreren Motivationen betrieben und können mehrere politische Felder betreffen. Das macht eine Klassifizierung entsprechend schwer. Beispielsweise kann der Wunsch „Erhalt einer Grünanlage“ zugleich die Ablehnung einer Bebauungsplanung beinhalten. Oder es kann der konstruktive Wunsch, eine bestimmte Einrichtung zu erhalten zugleich bedeuten, eine andere Einrichtung zu verhindern. In jüngerer Zeit wurde eine baurechtliche Frage über die maximal zulässige Höhe von Windkraftanlagen mit einer sachlich nicht relevanten Abstimmung über grundsätzliche Werthaltungen zur Energiewende verbunden. Die vorgenommene Einteilung der Themen ist daher nach thematischen Schwerpunkten vorgenommen worden und kann so nur einen groben Anhalt für die von Bürgerbegehren und -entscheiden betroffenen politischen Handlungsfelder geben.

Danach entfalten in bezirklichen Bürgerbegehren weit überwiegend Fragestellungen des Wohnungsbaues sowie zum Erhalt bzw. zur Verhinderung von Einrichtungen eine praktische Relevanz.



GRAFIK 7 Anlässe von Bürgerbegehren



Unser Bismarckbad bleibt!



Bürgerbegehren

info@bismarckbadbleibt.de

www.bismarckbadbleibt.de

U.S.A.P. / Götter Pflanz, Tel. 41 79 46 96, Markt Leber & Bömer, B.



Bezirksversammlung Altona
Bürgerentscheid Bismarckb

Liebe Altonaer Bürgerinnen und Bürger,

gibt es in Altona...

- ⇒ ein neues, hoch attraktives Schwimm- und Freizeitbad?
- ⇒ zusätzlich eine neue Schule?
- ⇒ eine neue 3-Feld-Sporthalle?
- ⇒ sowie 120 zusätzliche neue, familienfreundliche Wohnun

...oder möchten Sie stattdessen das Bismarckbad erhalten?

Sie haben es in der Hand!

Alle Bürgerinnen und Bürger von Rissen über Blankenese bis Altona-Alstadt entscheiden, ob das Bismarckbad in Ottensen erhalten bleibt oder es stattdessen ein neues, modernes Schwimm- und Freizeitbad inkl. Sauna, Wasserspielfeld für Kinder und einem ganzjährig nutzbaren 25-Meter-Außenbecken sowie eine neue Schule, eine neue 3-Feld-Sporthalle und 120 zusätzliche neue Wohnungen in anderer zentraler Lage geben wird.

Die Bezirksversammlung Altona setzt sich deshalb für den Neubau eines Schwimm- und Freizeitbades an der Holstenstraße/Ecke Govertsweg im Rahmen eines hochwertigen, familienfreundlichen städtebaulichen Gesamtkonzepts ein.



Gut erreichba
Standort des n

✓ **Moderner, größer und schöner: Ein neues Schwimm-**

- ⇒ ist wirtschaftlicher, denn das Bismarckbad rechnet sich teils jähigen Sanierung und damit verbundener Schließung wenig
- ⇒ ist nachhaltig umweltfreundlicher (energieparender, effizient
- ⇒ ist für Kleinkinder, Kindergruppen, Schulklassen, Sportvereine Senioren, Familien attraktiver

STIMMZETTEL

für den Bürgerentscheid „Bismarckbad“

Sie haben drei Stimmen!

Damit können Sie über die Vorlage des Bürgerbegehrens und über die Vorlage der Bezirksversammlung abstimmen.

Die Stichfrage bitte in jedem Fall auch beantworten!

Vorlage des

Bürgerbegehrens „Unser Bismarckbad bleibt“

Es wird angestrebt, das Bismarckbad in Altona zu erhalten, indem

- das Grundstück des Bismarckbades durch Festsetzung in einem Bebauungsplan als Fläche für den Gemeinbedarf und als Hallenbad gesichert wird, dazu ein Bebauungsplan für dieses Grundstück aufgestellt und zur Sicherung dieser Bauleitplanung eine Veränderungssperre erlassen wird;
- dem Senat empfohlen wird, so auf die verantwortlichen Betreibergesellschaften (insbesondere Bäderland Hamburg GmbH) einzuwirken, dass das Bismarckbad nicht zu schließen, sondern in seiner bisherigen Nutzung zu erhalten sei;
- der Kulturbehörde empfohlen wird, das Bismarckbad unter Denkmalschutz zu stellen.

Stimmen Sie diesem Bürgerbegehren zu?

Ja



Nein



Vorlage der

Bezirksversammlung Altona

Soll es statt des alten Bismarckbades in Altona ein neues, hoch attraktives Schwimm- und Freizeitbad geben, das zusätzlich den Bau einer neuen Schule, einer neuen 3-Feld-Sporthalle sowie von 120 zusätzlichen, familienfreundlichen Wohnungen ermöglicht?

Stimmen Sie diesem Vorhaben zu?

Ja



Nein



Stichfrage: Falls sich eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger für die Annahme der Vorlage des Bürgerbegehrens und für die Annahme der Vorlage der Bezirksversammlung entscheidet: Was soll gelten?

Die Vorlage des Bürgerbegehrens



Die Vorlage der Bezirksversammlung



Das Bürgerbegehren durchlief alle Stufen der Auseinandersetzung. Es war erfolgreich – und der damalige Senat machte von seinem Recht zur Evokation Gebrauch.

Gesetzestexte

VERFASSUNG DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG

VOM 6. JUNI 1952 (HMBBL I 100-A),
ZULETZT GEÄNDERT AM 13. DEZEMBER 2013
(HMBGVBL. S. 499)

I. DIE STAATLICHEN GRUNDLAGEN

...

ARTIKEL 4 [Stadtstaatlichkeit]

(1) In der Freien und Hansestadt Hamburg werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt.

(2) Durch Gesetz sind für Teilgebiete (Bezirke) Bezirksamter zu bilden, denen die selbstständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt. An der Aufgabenerledigung wirken die Bezirksversammlungen nach Maßgabe des Gesetzes mit.

(3) Die Bezirksversammlungen werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in den Bezirksversammlungen bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens drei vom Hundert der insgesamt auf solche Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. Das Gesetz bestimmt das Nähere; für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen gilt Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 bis 4 entsprechend.

...

II. DIE BÜRGERSCHAFT

ARTIKEL 6 [Volkswahl des Parlaments]

(1) Die Bürgerschaft ist das Landesparlament.

(2) Die Bürgerschaft besteht aus mindestens 120 Abgeordneten, die in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in der Bürgerschaft bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie

mindestens fünf vom Hundert der insgesamt auf solche Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.

(3) Der Wahltag muss ein Sonntag oder öffentlicher Feiertag sein.

(4) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Gesetzesbeschlüsse der Bürgerschaft bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Auf die so beschlossenen Gesetze ist Artikel 50 Absatz 4 Sätze 1 bis 4 und Absatz 3 Sätze 5, 7, 9, 11 und 12 mit der Maßgabe anzuwenden, dass das Gesetz im Fall des Satzes 9 einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und der Zustimmung von mindestens einem Fünftel der Wahlberechtigten bedarf. Für durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlagen gilt Artikel 50 Absatz 3 Satz 11 entsprechend; Artikel 50 Absatz 3 Satz 8 ist nicht anzuwenden.

(5) Niemand ist verpflichtet, die Wahl anzunehmen. Die Gewählten können jederzeit aus der Bürgerschaft ausscheiden.

...

IV. DIE GESETZGEBUNG

...

ARTIKEL 48 [Einbringung und Beschlussfassung]

(1) Die Gesetzesvorlagen werden vom Senat, aus der Mitte der Bürgerschaft oder durch Volksbegehren eingebracht.

(2) Die Gesetze werden von der Bürgerschaft oder durch Volksentscheid beschlossen.

...

ARTIKEL 50 [Volksgesetzgebung]

(1) Das Volk kann den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen. Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Die Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10.000 zur Bür-

gerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage unterstützen.

(2) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen der Volksinitiative. Sie oder ein Fünftel ihrer Mitglieder kann ein Prüfungs- und Berichtersuchen zu den finanziellen Auswirkungen an den Rechnungshof richten. Die Volksinitiatoren erhalten Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, können die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. Der Senat führt das Volksbegehren durch. Die Volksinitiatoren sind berechtigt, Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten unterstützt wird.

(3) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. Die Volksinitiatoren erhalten Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, können die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksentscheides beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage beifügen. Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Auf Antrag der Volksinitiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze und andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden. Dasselbe gilt, wenn die Bürgerschaft dies im Falle eines Volksentscheides nach Absatz 4 oder 4a beantragt. Findet der Volksentscheid am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, so ist ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und auf den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage mindestens die Zahl von Stimmen entfällt, die der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Verfassungsänderungen bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und mindestens zwei Dritteln der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen. Steht den Wahlberechtigten nach dem jeweils gel-

tenden Wahlrecht mehr als eine Stimme zu, so ist die Ermittlung der Zahl der im Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen nach den Sätzen 10 und 11 die tatsächliche Stimmenzahl so umzurechnen, dass jeder Wahlberechtigten und jedem Wahlberechtigten nur eine Stimme entspricht. Findet der Volksentscheid nicht am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, so ist er angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten zustimmt.

(4) Ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. In diesem Fall tritt das Änderungsgesetz nicht vor Durchführung des Volksentscheids in Kraft. Das Volk entscheidet über das Änderungsgesetz. Absatz 3 Sätze 5, 7 und 10 bis 13 ist sinngemäß anzuwenden.

(4a) Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. Er wird nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung wirksam. Absatz 4 Sätze 2 bis 5 ist sinngemäß anzuwenden.

(5) Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksbegehren und Volksentscheide statt.

(6) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Volksinitiatoren über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens.

(7) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann auch Zeiträume bestimmen, in denen die Fristen nach Absatz 2 Satz 4 und Absatz 3 Satz 3 wegen sitzungsfreier Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Volksinitiatoren gefassten Beschlusses nicht laufen.

DIE VOLLSTÄNDIGEN RECHTSGRUNDLAGEN ZUR DIREKTEN DEMOKRATIE AUF LANDESEBENE, ZU VOLKSINITIATIVE, VOLKSBEGEHREN, VOLKSENTSCHEID UND REFERENDUM, FINDEN SIE UNTER

[HTTP://WWW.HAMBURG.DE/VOLKSABSTIMMUNGEN/555800/RECHTSGRUNDLAGEN.HTML](http://www.hamburg.de/volksabstimmungen/555800/rechtsgrundlagen.html)

BEZIRKSVERWALTUNGSGESETZ (BezVG)

§ 32

BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEID

(1) Die wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner eines Bezirkes können in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen darf, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ausgenommen vom Bürgerbegehren sind Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt.

(2) Das Bürgerbegehren muss durch eine Initiative schriftlich beim Bezirksamt angezeigt werden. Es muss eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidende Fragestellung enthalten sowie die Benennung von drei Vertrauenspersonen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden und die Initiative zu vertreten.

(3) Ein Bürgerbegehren ist zustande gekommen, wenn es innerhalb von sechs Monaten seit der Anzeige von drei vom Hundert der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner unterstützt wurde. Hat der Bezirk mehr als 300.000 Einwohnerinnen und Einwohner, so reicht die Unterstützung von zwei vom Hundert der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner. Die Feststellung über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens trifft das Bezirksamt.

(4) Spätestens nach Einreichen von einem Drittel der in Absatz 3 geforderten Unterschriften entscheidet das Bezirksamt über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens. Gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens können die Vertrauensperson des Bürgerbegehrens Klage erheben.

(5) Nach Vorliegen von einem Drittel der in Absatz 3 geforderten Unterschriften beim Bezirksamt darf mindestens bis zur Feststellung des Zustandekommens eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung durch die Bezirksorgane nicht mehr getroffen und mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung nicht begonnen werden, wenn das Bürgerbegehren zulässig ist (Sperrwirkung). Rechtliche Verpflichtungen, die vor Einreichung des Antrages nach Satz 1 begründet werden, bleiben unberührt. Ist das Bürgerbegehren zustande gekommen, gilt die Rechtswirkung nach Satz 1 bis zur Durchführung des Bürgerentscheides.

(6) Erklärt das Bezirksamt das Bürgerbegehren für zulässig, macht es das Bürgerbegehren amtlich bekannt und legt Unterschriftenlisten zur Eintragung aus. Vom Zeitpunkt der Feststellung der Zulässigkeit bis zum Ende der Sperrwirkung kann die Bezirksversammlung nach Anhörung der Initiative durch Beschluss einen vorgezogenen Bürgerentscheid herbeiführen.

(7) Spätestens vier Monate nach der Feststellung des Zustandekommens wird über den Gegenstand des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt, sofern die Bezirksversammlung dem Anliegen des Bürgerbegehrens nicht innerhalb von zwei Monaten unverändert oder in einer Form zustimmt, die von der Initiative gebilligt wird. Die Bezirksversammlung kann eine eigene Vorlage beifügen, die Initiative ihre Vorlage zurücknehmen oder überarbeiten.

(8) Das Bezirksamt setzt den Abstimmungstermin fest und macht ihn zusammen mit dem Gegenstand des Bürgerentscheids amtlich bekannt. Die Abstimmungsberechtigten werden durch das Bezirksamt über den Termin des Bürgerentscheides und den Ort der Stimmabgabe informiert. Die Abstimmungsberechtigten erhalten je ein Informationsheft, in dem die Bezirksversammlung und die Initiative in gleichem Umfang ihre Argumente darlegen.

(9) Beim Bürgerentscheid ist jede wahlberechtigte Einwohnerin und jeder wahlberechtigte Einwohner stimmberechtigt. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Stehen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen. Für den Fall, dass mehrere Vorlagen zum gleichen Gegenstand angenommen werden, können die Abstimmenden darüber befinden, welche sie vorziehen. Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.

(10) Die Auffassungen der Bezirksversammlung und der Initiative zu dem Gegenstand des Bürgerentscheides dürfen in Veröffentlichungen des Bezirksamts nur in gleichem Umfang dargestellt werden.

(11) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Bezirksversammlung. Eine durch Bürgerentscheid zustande gekommene Entscheidung darf innerhalb von zwei Jahren nach dem Tag des Bürgerentscheids nicht im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geändert werden.

(12) Das Nähere regelt ein Durchführungsgesetz, das Abweichungen von den Fristenregelungen in Absatz 7 vorsehen kann.

GESETZ ZUR DURCHFÜHRUNG VON BÜRGERBEGHEHREN UND BÜRGERENTSCHEID IN DEN BEZIRKEN

(BEZIRKSABSTIMMUNGSDURCHFÜHRUNGSGESETZ
BEZABSTDURCHFG)
VOM 27. JANUAR 2012*

FUNDSTELLE: HmbGVBl. 2012, S. 28

FUSSNOTEN

* Verkündet als Artikel 2 des Gesetzes zur Reform der bezirklichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vom 27. Januar 2012 (HmbGVBl. S. 28). Siehe auch Übergangsbestimmungen in Artikel 3 Abs. 2 bis 3.

§ 1

ANWENDUNGSBEREICH UND GEGENSTAND

Die zur Bezirksversammlung wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner eines Bezirkes können in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen darf, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ausgenommen vom Bürgerbegehren sind Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt (§ 32 Absatz 1 BezVG).

§ 2

FORMALE ANFORDERUNGEN, BERATUNG DER INITIATIVE

(1) Das Bürgerbegehren muss schriftlich durch eine Initiative beim Bezirksamt angezeigt werden. Es muss eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidende Fragestellung enthalten sowie die Benennung von drei Vertrauenspersonen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden und die Initiative zu vertreten (§ 32 Absatz 2 BezVG).

(2) Die Anzeige muss durch nach § 1 stimmberechtigte Personen erfolgen und ein Muster der Unterschriftsliste nach Absatz 4 sowie die Benennung von drei gemäß § 1 stimmberechtigten Vertrauenspersonen enthalten, die einzeln berechtigt sind für die Unterzeichnenden und die Initiative Erklärungen entgegenzunehmen und durch zwei Vertrauenspersonen Erklärungen übereinstimmend abzugeben. Im Falle des Ausscheidens von Vertrauenspersonen ist ein Ersatz zu benennen; Form und Inhalt der Übertragung der Vertretungsberechtigung sind durch die Initiative nachzuweisen.

(3) Das Bezirksamt teilt der Bezirksversammlung unverzüglich Eingang und Inhalt der Anzeige mit.

(4) Das Bürgerbegehren wird durch eigenhändige Unterzeichnung in Unterschriftslisten bei den örtlich zuständigen Stellen oder in freier Sammlung durch die Initiative unterstützt. Die Eintragungen erfolgen auch durch andere Verfahren, die den Vorgaben einer rechtsverbindlichen Authentifizierung und einer qualifizierten Unterschrift auf der Grundlage bestehender bundes- und landesrechtlicher Regelungen entsprechen.

(5) Die Unterschriftslisten müssen eine zweifelsfreie Bezugnahme auf die Vorlage enthalten. Den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern ist bei der Eintragung in die Unterschriftslisten Gelegenheit zur Kenntnisnahme des vollständigen Wortlauts der Vorlage zu geben. Soweit die Bezirksversammlung zu dem Gegenstand des Bürgerbegehrens keinen das Bezirksamt bindenden Beschluss fassen kann, muss dies für die Unterzeichnenden ersichtlich sein. Ihnen ist ferner Gelegenheit zu geben, von den Namen der drei Vertrauenspersonen und deren Befugnissen nach diesem Gesetz Kenntnis zu nehmen.

(6) Die Bezirksabstimmungsleitung hat die Initiative unabhängig und umfassend zu beraten. Zulässigkeitsbedenken sind unverzüglich mitzuteilen.

§ 3

ZUSTANDEKOMMEN

(1) Ein Bürgerbegehren ist zustande gekommen, wenn es innerhalb von sechs Monaten seit der Anzeige von drei vom Hundert der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner unterstützt wurde. Hat der Bezirk mehr als 300.000 Einwohnerinnen und Einwohner, so reicht die Unterstützung von zwei vom Hundert der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner (§ 32 Absatz 3 Sätze 1 und 2 BezVG).

(2) Die Feststellung über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens trifft das Bezirksamt (§ 32 Absatz 3 Satz 3 BezVG). Diese erfolgt unverzüglich, längstens innerhalb eines Monats nach Einreichen der Unterschriften und spätestens nach Ablauf der Frist in Absatz 1 Satz 1. Sie ist unverzüglich der Initiative zuzustellen und der Bezirksversammlung mitzuteilen.

(3) Die Unterschriftslisten sind dem Bezirksamt unter Nennung des Vor- und Familiennamens, des Jahres der Geburt und der Wohnanschrift der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner einzureichen. Fehlt eine Angabe nach Satz 1, ist die Eintragung auch gültig, wenn die Identität eindeutig feststellbar ist.

(4) Bei Abgabe von Unterstützungsunterschriften bereits vor Ablauf der Frist von sechs Monaten können bis zum Ablauf dieser Frist zum Erreichen des Zustandekommens

des Bürgerbegehrens weitere Unterstützungsunterschriften nachgereicht werden. Das Bezirksamt prüft bei Bedarf unverzüglich, längstens innerhalb eines Monats, ob durch die nachgereichten Unterstützungsunterschriften das Bürgerbegehren zustande gekommen ist.

(5) Für die Eintragungsberechtigung ist der Tag der Abgabe der nach Absatz 1 notwendigen Unterschriften beim Bezirksamt maßgeblich. Für die Feststellung der zu erreichenden Zahl der gültigen Unterschriften ist die Zahl der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner bei der letzten Wahl zur Bezirksversammlung maßgeblich.

§ 4 ZULÄSSIGKEIT

(1) Spätestens nach Einreichen von einem Drittel der in § 3 Absatz 1 geforderten Unterschriften beim Bezirksamt (Drittelquorum) entscheidet das Bezirksamt über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (§ 32 Absatz 4 Satz 1 BezVG). Die Entscheidung hat unverzüglich, längstens innerhalb von zehn Werktagen nach dem Einreichen im Sinne von Satz 1 zu erfolgen.

(2) Die Prüfung der Zulässigkeit erstreckt sich dabei insbesondere auch auf die Grenzen des Entscheidungsrechts nach § 21 BezVG.

(3) Zieht der Senat die Zulässigkeitsentscheidung gemäß Absatz 1 an sich (§ 42 Satz 2 BezVG), so unterrichtet er unverzüglich die Bürgerschaft und die Bezirksversammlung unter Angabe der maßgeblichen Gründe von seiner Entscheidung.

(4) Entscheidungen des Bezirksamtes nach Absatz 1 oder des Senates nach Absatz 3 sind unverzüglich der Initiative zuzustellen und der Bezirksversammlung mitzuteilen.

(5) Gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens können die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens Klage erheben (§ 32 Absatz 4 Satz 2 BezVG).

§ 5 SPERRWIRKUNG

(1) Nach Vorliegen von einem Drittel der in § 3 Absatz 1 geforderten Unterschriften beim Bezirksamt darf mindestens bis zur Feststellung des Zustandekommens eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung durch die Bezirksorgane nicht mehr getroffen und mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung nicht begonnen werden, wenn das Bürgerbegehren zulässig ist (Sperrwirkung). Rechtliche Verpflichtungen, die vor Einreichung des Antrages nach Satz 1 begründet werden, bleiben unberührt (§ 32 Absatz 5 Sätze 1 und 2 BezVG).

(2) Die Feststellung über das Erreichen des Drittelquorums trifft das Bezirksamt unverzüglich, längstens innerhalb von zehn Werktagen nach Einreichen der Unterschriften. Sie ist unverzüglich der Initiative zuzustellen und der Bezirksversammlung mitzuteilen. § 3 Absatz 4 gilt entsprechend.

(3) Ist das Bürgerbegehren zustande gekommen, gilt die Sperrwirkung bis zur Durchführung des Bürgerentscheids (§ 32 Absatz 5 Satz 3 BezVG). Bei Feststellung des Nichtzustandekommens endet die Sperrwirkung mit Bekanntgabe der Entscheidung. Sie erlischt auch mit der sonstigen Beendigung des Bürgerbegehrens.

§ 6 AMTLICHE BEKANNTMACHUNG, VORGEZOGENER BÜRGERENTSCHEID

(1) Erklärt das Bezirksamt das Bürgerbegehren für zulässig, macht es das Bürgerbegehren amtlich bekannt und legt Unterschriftslisten zur Eintragung aus (§ 32 Absatz 6 Satz 1 BezVG).

(2) Vom Zeitpunkt der Feststellung der Zulässigkeit bis zum Ende der Sperrwirkung kann die Bezirksversammlung nach Anhörung der Initiative durch Beschluss einen vorgezogenen Bürgerentscheid herbeiführen (§ 32 Absatz 6 Satz 2 BezVG).

(3) Der Beschluss nach Absatz 2 hat die Wirkung der Feststellung des Zustandekommens gemäß § 3; die übrigen Regelungen zur Durchführung und Wirkung eines Bürgerentscheids bleiben unberührt.

§ 7 VERFAHREN NACH DEM BÜRGERBEGEHREN, MODERATIONSVERFAHREN

(1) Spätestens vier Monate nach der Feststellung des Zustandekommens wird über den Gegenstand des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt, sofern die Bezirksversammlung dem Anliegen des Bürgerbegehrens nicht innerhalb von zwei Monaten unverändert oder in einer Form zustimmt, die von der Initiative gebilligt wird. Die Bezirksversammlung kann eine eigene Vorlage beifügen, die Initiative ihre Vorlage zurücknehmen oder überarbeiten (§ 32 Absatz 7 BezVG).

(2) Die Bezirksversammlung befasst sich in öffentlicher Sitzung mit dem Anliegen des Bürgerbegehrens. Die Initiative erhält hierzu die Gelegenheit, das Anliegen des Bürgerbegehrens in einem Ausschuss der Bezirksversammlung in öffentlicher Sitzung zu erläutern.

(3) Die Frist nach Absatz 1 läuft für drei Monate nicht, sofern die Bezirksversammlung dies im Einvernehmen mit der Initiative beschließt; unter denselben Voraussetzungen kann die Aussetzung der Frist einmalig verlängert werden. Die Initiative und die Bezirksversammlung können sich alternativ auch auf die Einleitung eines Moderationsverfahrens verständigen. Die Moderatorin oder der Moderator ist im Einvernehmen zu benennen; sie oder er kann in angemessener Weise auf Sachressourcen des Bezirksamtes zugreifen. Für das Moderationsverfahren gelten die Fristaussetzung und Verlängerungsmöglichkeit des Satzes 1 entsprechend. Die Sperrwirkung gilt in den Fällen der Sätze 1 und 2 jeweils fort.

(4) Die Bezirksversammlung kann für den Bürgerentscheid eine eigene Vorlage beifügen. Die Initiative kann innerhalb von zwei Monaten nach der Feststellung des Zustandekommens eine überarbeitete Fassung des Bürgerbegehrens einreichen. Die Initiative kann die Vorlage durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Bezirksamt zurücknehmen. Das Bezirksamt stellt den Eingang der überarbeiteten Fassung oder die Rücknahme fest und übermittelt die überarbeitete Fassung oder die Erklärung der Rücknahme unverzüglich der Bezirksversammlung. Im Falle der Überarbeitung dürfen Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens nicht berührt werden. § 2 Absatz 6 und § 12 Absatz 1 gelten entsprechend.

§ 8

VORBEREITUNG DES BÜRGERENTSCHEIDS

(1) Das Bezirksamt setzt den Abstimmungstermin fest und macht ihn zusammen mit dem Gegenstand des Bürgerentscheids amtlich bekannt (§ 32 Absatz 8 Satz 1 BezVG).

(2) Bei zeitlich zusammenhängenden Bürgerbegehren kann die Bezirksabstimmungsleitung einen gemeinsamen Abstimmungstermin festsetzen; sie kann dabei mit Zustimmung der Bezirksversammlung von den Fristen nach § 7 Absätze 1, 3 und 4 angemessen abweichen. Die Initiativen der betroffenen Bürgerbegehren sind zu hören.

(3) Die Abstimmungsberechtigten werden durch das Bezirksamt über den Termin des Bürgerentscheids und den Ort der Stimmabgabe informiert (§ 32 Absatz 8 Satz 2 BezVG); sie erhalten zugleich die vollständigen Briefabstimmungsunterlagen (§ 32 Absatz 9 Satz 5 BezVG).

(4) Die Abstimmungsberechtigten erhalten mit den Briefabstimmungsunterlagen je ein Informationsheft, in dem die Bezirksversammlung und die Initiative in gleichem Umfang ihre Argumente darlegen (§ 32 Absatz 8 Satz 3 BezVG). Die Bezirksversammlung nimmt als Ganze oder nach Fraktionen getrennt Stellung. Der Anteil der Stel-

lungnahmen der Fraktionen an der gesamten Stellungnahme der Bezirksversammlung entspricht der Sitzverteilung der Fraktionen in der Bezirksversammlung.

§ 9

DURCHFÜHRUNG DES BÜRGERENTSCHEIDS

(1) Beim Bürgerentscheid ist jede wahlberechtigte Einwohnerin und jeder wahlberechtigte Einwohner stimmberechtigt. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen (§ 32 Absatz 9 Sätze 1 und 2 BezVG).

(2) Stimmberechtigt ist, wer am Abstimmungstag zur jeweiligen Bezirksversammlung wahlberechtigt ist. Die Abstimmungsberechtigten werden zur Prüfung der Stimmberechtigung im Rahmen der Ergebnisermittlung in ein Abstimmungsverzeichnis eingetragen, das elektronisch geführt werden darf.

(3) Die Stimmabgabe erfolgt durch Abstimmung in den bezirklichen Abstimmungsdienststellen oder durch Briefabstimmung. Die Briefabstimmungsunterlagen müssen bei der zuständigen Bezirksabstimmungsleitung spätestens am Abstimmungstag bis zum Ende der bekannt gegebenen Öffnungszeit der Abstimmungsdienststellen eingehen.

(4) Stehen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, ist den Abstimmungsberechtigten die Möglichkeit zu geben, jede Vorlage einzeln anzunehmen oder abzulehnen (§ 32 Absatz 9 Satz 3 BezVG). Für den Fall, dass mehrere Vorlagen zum gleichen Gegenstand angenommen werden, können die Abstimmenden darüber befinden, welche sie vorziehen (§ 32 Absatz 9 Satz 4 BezVG, Stichfrage). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich mindestens die relative Mehrheit der bei der Stichfrage abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht.

(5) Stehen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, kann die Bezirksabstimmungsleitung im Einvernehmen mit allen beteiligten Initiativen und Bezirksversammlung auch andere Abstimmungsverfahren, insbesondere eine Alternativabstimmung bei sich widersprechenden Vorlagen, ermöglichen.

(6) Stehen mehrere Vorlagen, die den gleichen Gegenstand betreffen, zur Abstimmung, so sind sie auf einem Stimmzettel aufzuführen. Ihre Reihenfolge richtet sich nach dem Zeitpunkt der Anzeige des Bürgerbegehrens. Hat die Bezirksversammlung eine eigene Vorlage zur Entscheidung vorgelegt, so wird diese nach der Vorlage des Bürgerbegehrens aufgeführt.

(7) Die Stimmzettel und die dazugehörigen Abstimmungsunterlagen werden amtlich hergestellt. Muster der Stimmzettel werden unverzüglich nach ihrer Fertigstel-

lung den Blindenvereinen, die ihre Bereitschaft zur Herstellung von Stimmzettelschablonen erklärt haben, zur Verfügung gestellt.

(8) Die Abstimmung ist geheim. Eine Vertretung bei der Stimmabgabe ist unzulässig. Die Einhaltung dieses Grundsatzes haben die Abstimmenden bei der Briefabstimmung auf dem Abstimmungsschein an Eides statt zu versichern.

(9) Das Bezirksamt stellt das Ergebnis des Bürgerentscheids in öffentlich zugänglicher Auszählung fest und gibt es unverzüglich öffentlich bekannt. Die Feststellung des Bezirksamtes ist unverzüglich der Initiative zuzustellen.

(10) Stimmabgaben, die nicht den Vorschriften des Gesetzes entsprechen, sind ungültig. Über die Ungültigkeit entscheiden die von der Bezirksabstimmungsleitung zur Ermittlung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eingesetzten Stellen. Im Zweifel ist die Entscheidung der Bezirksabstimmungsleitung einzuholen.

§ 10

GLEICHBEHANDLUNGSGEBOT

(1) Die Auffassungen der Bezirksversammlung und der Initiative zu dem Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen des Bezirksamtes nur in gleichem Umfang dargestellt werden (§ 32 Absatz 10 BezVG).

(2) Die Initiative ist bei der Inanspruchnahme öffentlichen Grundes zum Zwecke der Information der Öffentlichkeit über das Anliegen des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids gegenüber Parteien wegerechtlich gleich zu behandeln.

§ 11

WIRKUNGEN DES BÜRGERENTSCHEIDS, RECHENSCHAFTSLEGUNG UND KOSTENERSTATTUNG

(1) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Bezirksversammlung. Eine durch Bürgerentscheid zustande gekommene Entscheidung darf innerhalb von zwei Jahren nach dem Tag des Bürgerentscheids nicht im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geändert werden (§ 32 Absatz 11 BezVG).

(2) Ändert der Senat eine durch Bürgerentscheid zustande gekommene Entscheidung, so unterrichtet er die Bürgerschaft und die Bezirksversammlung unter Angabe der maßgeblichen Gründe.

(3) Die Initiative hat die Pflicht, innerhalb von zwei Monaten nach Zustandekommen des Bürgerbegehrens über

die Herkunft und zwei Monate nach dem Bürgerentscheid über die Herkunft und Verwendung der Mittel, die ihnen zum Zweck der Durchführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids zugeflossen sind, gegenüber dem Bezirksamt Rechenschaft zu legen; der Bericht wird der Bezirksversammlung unverzüglich zugeleitet. § 25 Absatz 2 Nummern 1 und 6 des Parteiengesetzes in der Fassung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 150), zuletzt geändert am 23. August 2011 (BGBl. I S. 1748), gilt entsprechend; § 25 Absatz 2 Nummer 1 mit der Maßgabe, dass sich das Annahmeverbot auf Spenden von Fraktionen oder Gruppen der Bezirksversammlung bezieht.

(4) Findet ein Bürgerentscheid statt, so hat die Initiative Anspruch auf Erstattung der nachgewiesenen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über die Ziele des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids. Die Höhe der Erstattung ist auf 0,10 Euro für jede gültige Ja-Stimme begrenzt; es werden höchstens 100.000 Stimmen berücksichtigt. Der Anspruch nach Satz 1 ist ausgeschlossen, wenn die Initiative der Pflicht zur Rechenschaftslegung nach Absatz 3 nicht nachgekommen ist.

§ 12

RECHTSMITTELVERFAHREN, VERORDNUNGSMÄCHTIGUNG

(1) In Streitfällen bezüglich Zulässigkeit, Verfahren und Form kann auf Antrag der Initiative oder des Bezirksamtes die Bezirksaufsichtsbehörde als Schlichtungsstelle angerufen werden, die innerhalb von zehn Werktagen eine Entscheidung treffen soll. Die Schlichtung soll in mündlicher Verhandlung erfolgen. Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben, Auslagen sind nicht erstattungsfähig.

(2) Unbeschadet von Absatz 1 ist die Bezirksaufsichtsbehörde Widerspruchsbehörde für das Verwaltungshandeln der Bezirksämter nach diesem Gesetz. Über einen Widerspruch ist nach mündlicher Verhandlung zu befinden. Ein Widerspruch soll innerhalb von 15 Werktagen nach Eingang bei der Bezirksaufsichtsbehörde beschieden werden. Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.

(3) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die zur Ausführung dieses Gesetzes sowie zum Schutz personenbezogener Daten im Rahmen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erforderlichen Bestimmungen zu treffen. § 46 Absatz 2 BezVG gilt entsprechend. Die Rechtsverordnung kann insbesondere Vorschriften enthalten über

1. die Form und den Inhalt der Unterschriftslisten,

2. die Eintragungsstellen, die Ausübung des Eintragsrechts, die Eintragszeit und den Eintragsraum,

3. die Feststellung der Unterschriftenergebnisse und ihre Weiterleitung,
4. die Erstellung und Verteilung des Informationsheftes,
5. die Stimmzettel und Abstimmungsunterlagen,
6. die Führung, das Auslegen, die Berichtigung und den Abschluss der Abstimmungsverzeichnisse unter Berücksichtigung melderechtlicher Auskunftssperren für stimmberechtigte Personen,
7. das Abstimmungsverfahren, insbesondere die Festlegung der örtlich zuständigen Abstimmungsdienststellen, deren Öffnungszeit und die Briefabstimmung,
8. die Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids und der Ungültigkeit von Stimmabgaben,
9. die Zulässigkeit elektronischer Auszählung und eine Entschädigungsregelung für ehrenamtliche Helferinnen und Helfer,
10. die formelle Ausgestaltung der Schlichtungsstelle und des Widerspruchsverfahrens bei der Bezirksaufsichtsbehörde,
11. die Sicherung und Vernichtung von Unterlagen,
12. die Anwendung bestimmter wahlrechtlicher Regelungen und
13. die Abwicklung der Kostenerstattung und Rechenschaftslegung.

Weiterführende Literatur

- APUZ – AUS POLIK UND ZEITGESCHEHEN: Direkte Demokratie. 10/2006. 6. März 2006.
- BERTELSMANN STIFTUNG, BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND, FREIE UND HANSESTADT HAMBURG (HG.): Leitfaden Online-Konsultation. Praxisempfehlungen für die Einbeziehungen der Bürgerinnen und Bürger über das Internet. Gütersloh 2010.
- BERTELSMANN STIFTUNG: Politik beleben, Bürger beteiligen. Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle. Gütersloh 2010.
- DIENEL, Peter C.: Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat (Hrsg.): Betrifft: Bürgergesellschaft. Bonn 2006.
- FRITSCHKE, Miriam.: Mikropolitik im Quartier. Bewohnerbeteiligung im Stadtumbau-prozess. Wiesbaden 2011.
- HENKE, Christoph C.: Direkte Demokratie auf Bundesebene: Probleme, Lösungsansätze, Einschränkungen. Münster 2011.
- KOST, Andreas: Direkte Demokratie (Elemente der Politik). 2. Auflage. Wiesbaden 2012.
- MOECKLI, Silvano: Direkte Demokratie: Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse. Zürich/Chur. 2013.
- NANZ, Patrizia, FRITSCHKE, Miriam, ISAAK, Antje, HOFMANN, Mathias, LÜDEMANN, M.: Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung. In: Bertelsmann Stiftung: Politik beleben. Bürger beteiligen. Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle. Gütersloh 2010, S. 6–49.
- SINTOMER, Yves, HERZBERG, Carsten, RÖCKE, Anja: Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit. Wiesbaden 2010.
- SLIWKA, Anne: Bürgerbeteiligung: Demokratie beginnt in der Schule. Weinheim 2008.
- TIEFENBACH, Paul: Alle Macht dem Volke? Argumente gegen Volkentscheide: warum sie meistens falsch sind. Hamburg 2013.
- Zentraler Immobilien Ausschuss e. V. (ZIA) (Hrsg.): Bürgerbeteiligung in der Projektentwicklung. Köln 2013.

